

# OPINIÓN PÚBLICA

---

REVISTA ESPECIALIZADA PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

No. 11 Febrero de 2019, ISSN 2346 - 397X



Corporación Unificada Nacional  
de Educación Superior

VIGILADA MINEDUCACIÓN



Nada en el universo existe como una entidad aislada e independiente. Todo asume la forma de relaciones, sean las partículas subatómicas que comparten energía o los ecosistemas que comparten alimento. En la telaraña de la vida, nada vive solo.

MARGARET J. WHEATLEY

# REVISTA

REVISTA ESPECIALIZADA PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

# PÚBLICA

**EDICIÓN 11**



**Liliana Margarita Rodríguez Rodríguez**

*Rectora*

*Corporación Unificada Nacional de Educación Superior - CUN*

**Rodrigo Fernando Acosta Trujillo**

*Vicerrector Académico y de Investigaciones*

**Tomás Durán Becerra**

*Director Nacional de Investigaciones*

**Sebastián Rodríguez Luna**

*Editor en jefe*

**Rocío Olarte Dussán**

*Coordinadora de Publicaciones*

# OPINIÓN PÚBLICA

---

Edición 11

© Febrero, 2019. Corporación Unificada Nacional de Educación Superior CUN  
Bogotá, Colombia.

Corrección de estilo:  
Daniela Lorena Rojas Galván

Composición de carátula y diagramación: Lina Guevara Buitrago  
Imagen de carátula: Pawel Czerwinski en Unsplash

Primera edición: febrero de 2013  
ISSN 2346 - 397X

Reservados todos los derechos.  
Se prohíbe el uso comercial y sin autorización del material intelectual contenido  
en esta obra. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida,  
almacenada o transmitida por ningún medio sin permiso del editor.

## Comité científico

### **Gerardo Machucha Téllez**

Becario del Doctorado de la Universidad  
Federal de Uberlandia - MG, Brasil  
Magíster en Educación

### **Tomás Durán Becerra**

Universidad Autónoma de Barcelona  
Doctor en Comunicación y Periodismo

### **Liliana Mancilla Bautista**

Corporación Unificada Nacional de Educación  
Superior - CUN  
Profesional en Relaciones Económicas  
Internacionales

### **Alexander Montealegre Saavedra**

Corporación Unificada Nacional de Educación  
Superior - CUN  
Politólogo  
Magíster en Investigación en Problemas  
Sociales Contemporáneos

## Comité editorial

### **Rocío Olarte Dussán**

Corporación Unificada Nacional de Educación  
Superior - CUN  
Magíster en Literatura

### **Carlos Gómez Cano**

Universidad de la Amazonia  
Especialista en Gestión Pública

### **Sebastián Rodríguez Luna**

Corporación Unificada Nacional de Educación  
Superior - CUN  
Magíster en Ciencia Política

### **William Rojas Velásquez**

Corporación Unificada Nacional de Educación  
Superior - CUN  
Filósofo



## - CONTENIDO -

- 1. Crisis de refugiados en Europa: del Estado de derechos al Estado de seguridad. Hungría en el ojo del huracán**  
*Deysi Mayerli Tavera Acevedo*..... 11
- 2. Doble nacionalidad para indígenas de frontera: ¿Protección del patrimonio inmaterial?**  
*Andrea Moreno Zamora* ..... 33
- 3. La política social en el marco del modelo neoliberal: una reflexión abierta al debate**  
*Francy Martínez*..... 43
- 4. Recursos para la participación política juvenil en Colombia. Estudio de caso: Cartagena de Indias**  
*Laura Milena Negrete Londoño*..... 53
- 5. Aproximación a la problemática de la producción de panela en el municipio de Topaipí - Cundinamarca**  
*Hernán Jair Vásquez Chaves* ..... 67



# Editorial

El número 11 de la revista *Opinión Pública* representa un avance en la maduración disciplinar y metodológica de la publicación. En especial, debe resaltarse que, gracias a los esfuerzos conjuntos de un equipo editorial multidisciplinario, la revista ha aumentado la participación de autores externos, con lo cual se amplían las redes de conocimiento a las que pertenecen nuestros investigadores. Desde esa perspectiva, avanzamos de forma seria y sostenida hacia la meta de la indexación, como un criterio de validación externa para nuestros procesos de evaluación y divulgación del conocimiento.

Los artículos que componen esta edición tratan asuntos internacionales, como la migración europea y la doble nacionalidad de las comunidades indígenas en América Latina; asuntos domésticos, como el modelo económico y la participación política de los jóvenes; y asuntos de empresa, como la productividad y la existencia de políticas públicas que se ocupen de ella.

El primer artículo se denomina “Crisis de refugiados en Europa: del Estado de derechos al Estado de seguridad. Hungría en el ojo del huracán” y fue escrito por Deysi Tavera. El texto presenta los resultados de una investigación adelantada por la autora en la Universidad Javeriana, sobre el uso del miedo en las estrategias de securitización. En detalle, Tavera analiza la crisis de refugiados de Europa en 2015 y cómo fue utilizada por grupos de derecha en Hungría para instrumentalizar los miedos relacionados con la muerte, la situación económica privilegiada y la identidad colectiva, para constituir un *Estado de seguridad*, en el que se maximiza el interés sobre el orden y la seguridad, a cambio de sacrificar las libertades individuales.

El siguiente artículo, “Doble nacionalidad para indígenas de frontera: ¿Protección del patrimonio inmaterial?”, de Andrea Moreno, se pregunta sobre los alcances de la doble nacionalidad de los pueblos indígenas en las zonas de frontera. Moreno señala que, tradicionalmente, los acuerdos entre Estados que conceden ese beneficio a su población indígena son herramientas de política para resolver asuntos cotidianos. Sin embargo, propone que, en el caso colombiano y sus países vecinos, la medida de concesión de doble nacionalidad es una forma de protección del patrimonio inmaterial, en especial porque resuelve parte de los problemas ocasionados con la fragmentación a que fueron sometidos esos pueblos por causa de la división territorial de los Estados, que implicó la pérdida de tradiciones, lenguas y pueblos completos.

Por su parte, la profesora Francly Milena Martínez presenta “La política social en el marco del modelo neoliberal: una reflexión abierta al debate”, en el que plantea una visión crítica sobre la relación entre los modelos económicos y la política pública, en general, y sobre el neoliberalismo y la política social, en particular. Martínez señala que, en el neoliberalismo, la economía es entendida como un fin y no como un medio para generar bienestar en la población, lo cual afecta el desarrollo social. En su análisis, la autora concluye sobre la necesidad de no sólo *adoptar* los modelos económicos, sino de *adaptarlos* a las particularidades de los países en un mundo globalizado.

Para continuar con el análisis de problemas nacionales, Laura Negrete Londoño, en “Recursos para la participación política juvenil en Colombia. Estudio de caso: Cartagena de Indias”, presenta los resultados de una investigación cuantitativa que aborda las dinámicas de participación juvenil en

Cartagena. Para ello, Negrete toma el célebre modelo de recursos para la participación política, propuesto por Brady, Verba y Schlozman en la década de los 90, según el cual la participación política no depende solamente de las motivaciones de los individuos, sino de ciertos recursos específicos, a saber: el tiempo, el dinero y las habilidades cívicas. A través de encuestas, el trabajo de Negrete confirma la propuesta mencionada.

Finalmente, en “Aproximación a la problemática de la producción de panela en el municipio de Topaipí - Cundinamarca”, Hernán Vásquez reflexiona sobre la producción de panela en pequeñas fábricas campesinas en el municipio de Topaipí, Cundinamarca. A partir de la observación del proceso de producción, el trabajo de Vásquez encuentra que no existe una política integral para el desarrollo sostenible de la agroindustria de panela, lo cual afecta la inclusión de estos pequeños productores en los mercados.

*Opinión Pública* agradece a los autores y autoras por sus contribuciones, e invita a los lectores a que consideren esta revista como la plataforma para publicar los resultados de sus investigaciones.

*Sebastián Rodríguez Luna*  
Editor en jefe

# Crisis de refugiados en Europa: del Estado de derechos al Estado de seguridad. Hungría en el ojo del huracán

*Deysi Mayerli Tavera Acevedo\**

## Resumen

El uso estratégico del miedo ha permitido, a través de procesos de securitización, el establecimiento del Estado de seguridad en lo que concierne a asuntos migratorios en Hungría, pues el miedo es el principal motivo por el cual las personas se protegen en el Estado de seguridad o deciden seguir un proyecto político desde el que se renuncia a las libertades y la defensa de los derechos, para que prevalezcan el orden y la seguridad. La crisis de refugiados en Europa del año 2015 dio cabida, en el panorama político húngaro, a la reafirmación de grupos de derecha y facilitó el desarrollo de un proceso de securitización, a través de mecanismos como la persuasión, la propaganda, el aprendizaje y la socialización contra las personas que llegaban en busca de protección internacional. Lo anterior desembocó en la instrumentalización del miedo a la muerte, a la pérdida de una posición económica, y a la deconstrucción de una supuesta identidad colectiva, para legitimar acciones extraordinarias fuera del juego político tradicional y de la esfera democrática del respeto a los derechos humanos y las convenciones internacionales.

**Palabras clave:** refugiados, securitización, políticas de seguridad, miedo.

## Abstract

The strategical use of fear has allowed, by means of securitization processes, the establishing of the rule of security, when it comes to the migration matters on Hungary, for fear is the main reason people protect themselves in the rule of security or decide to follow a political project that renounces freedoms and the defense of rights, so order and security prevail. In the Hungarian political landscape, the 2015 European refugee crisis gave a chance of strengthening for far-right groups and facilitated the development of a securitization process, through mechanisms such as persuasion, propaganda, learning and socialization against people who came looking for international protection. This led to the instrumentalization of fear of death, of losing an economic status, and of the deconstruction of a so call collective identity, to legitimate extraordinary actions above the democratic rules of human rights and international conventions.

**Keywords:** Fear, Refugees, Security Policies, Securitization.

\* Politóloga con énfasis en relaciones internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Estudios en derecho y relaciones internacionales de la Universidad Antonio Nebrija (Madrid, España). Contacto: deysitavera@gmail.com

## Introducción

En el 2015, Europa vivió un agitado escenario político que se prolonga hasta la actualidad y hunde sus raíces en fenómenos que se han convertido en frecuentes a lo largo de la historia del continente: un crecimiento lento de la economía, un aumento en el desencanto hacia la Unión Europea y la cuestión migratoria. En esta oportunidad, dichas coyunturas encontraron terreno fértil y han generado el incremento del euroescepticismo<sup>1</sup>, al mismo tiempo que aumenta la influencia de partidos políticos populistas de derecha, lo que “se traduce en una Europa intolerante, xenófoba y racista” (Morillas, Sánchez-Montijano y Soler, 2015, pág. 8). Lo anterior, en medio de una ampliación de flujos migratorios, conocida como crisis migratoria, se transcribe en una inmensa preocupación frente a las salidas políticas que se pueden avecinar, en lo que respecta al caso específico del derecho de asilo.

Hungría, por ejemplo, construyó vallas en sus fronteras para evitar el paso de migrantes en busca de asilo y estableció como posición de Estado la consideración de estos como una amenaza a la seguridad. En la misma vía, criticó seriamente a la Unión Europea por no reconocer, a su entender o al de sus líderes, el peligro inminente que representaba el admitir refugiados en territorio europeo (Amnesty International, 2015).

El registro constante del drama en las puertas del viejo continente puso en tela de juicio los valores tradicionalmente predicados por Europa (establecidos en el Tratado de Lisboa con la Carta Europea de Derechos Humanos), y su coherencia con las decisiones tomadas frente a situaciones que requieren de su intervención. Dicho cuestionamiento se profundiza con las actitudes políticas asumidas por ciudadanos y representantes de países miembros de la Unión Europea; para este caso en específico, de Hungría.

Este documento tendrá tres apartados fundamentales. El primero abordará la relación entre el Estado de seguridad, el miedo y los procesos de securitización en contraposición al Estado de derechos. La segunda sección realizará una caracterización de la crisis de refugiados en Europa para el año 2015. El último apartado presentará el caso de Hungría como actor relevante, en la ruta migratoria de los Balcanes, para lo que se abordarán los principales antecedentes y se mostrará el panorama político frente a la crisis de refugiados en el año 2015, a través de un análisis de la incidencia del miedo al extranjero, frente al establecimiento del Estado de seguridad en Hungría, en torno a la cuestión migratoria.

1 El euroescepticismo refiere al escepticismo respecto a Europa o al proceso de integración europea (Álvarez, 2012).



## Estado de seguridad: un camino conservador

La utopía de un Estado de seguridad es históricamente reconocida en el pensamiento político de Thomas Hobbes, según el cual no existe la intención directa de defender la libertad de conciencia o suplir las necesidades básicas, pues el fin último y único del Estado es la consecución de la paz (negativa) entendida como la supresión de la guerra.

En primer lugar, la sociedad política tiene como antecesor al 'estado de naturaleza', que es en esencia un estado de guerra, que no consiste necesariamente, como lo expresa Rawls (2009) refiriéndose al pensamiento de Hobbes, en una lucha real como en una disposición conocida a luchar durante todo el tiempo que no exista seguridad. La inclinación a combatir va acompañada de un proceso lógico de raciocinio, en tanto que el estado de naturaleza tiene instaladas condiciones de igualdad que pueden ser fácilmente traducidas en una predisposición a la competencia y, por ende, a la desconfianza.

Sin embargo, el estado de naturaleza "no es un estado de cosas pasado (ni, en el fondo, ninguna situación real), sino una posibilidad permanente que hay que evitar" (Rawls, 2009, pág. 63). El paso del estado de naturaleza al estado de seguridad del Leviatán se produce por el miedo, a saber, el miedo a la materialización del estado de naturaleza. Este es el principal motivo por el cual los hombres abandonan su derecho natural y se protegen en el Estado.

De esta forma, si el estado de naturaleza aparece como la condición humana de desenfreno y caos, el Leviatán lo hace como la condición de disciplina y orden (Bobbio, 1992). Con el fin de constituir ese poder civil, es necesario que los súbditos renuncien a todos sus bienes y doten mediante el pacto de la unión de toda la fuerza necesaria al soberano, para poder resistirse contra cualquiera que se atreva a violar el acuerdo. "Con esta abominable concentración de poder se anula la posibilidad siquiera de la existencia de un estado de derecho" (Ramírez Echeverri, 2010, pág. 69)

Los humanos somos vistos como seres con miedo, por lo que es necesario responder con un poder que tenga la capacidad de proteger y generar el mismo terror en los súbditos, como vía única para preservar el orden y, por supuesto, la seguridad. Siguiendo lo anterior, será válido reconocer que estamos más cerca, no a un Estado de derecho, sino a un Estado con derecho, en el que la premisa fundamental no es la libertad y la igualdad, sino el orden y la seguridad.

El punto fundamental aquí es reconocer que la posibilidad de permanencia del Estado se encuentra en la continuación del miedo, por parte de los ciudadanos, a tropezarse con la muerte. Por esta razón, el soberano acudirá constantemente a señalar el peligro, el riesgo de volver a la inseguridad, existiera antes o no, pues nuevamente la relación de obediencia solo es garantizada bajo la promesa de protección que se encuentra presente cuando existe miedo.



## El miedo en la posmodernidad

Para comenzar, “Miedo es el nombre que damos a nuestra incertidumbre: a nuestra ignorancia con respecto a la amenaza y a lo que hay que hacer – a lo que puede y no puede hacerse para detenerla” (Bauman, 2007, pág. 10). Ahora bien, esta incertidumbre no constriñe el actuar o la toma de decisiones de los individuos; por el contrario, la sensación de inseguridad y de vulnerabilidad generalmente proporciona incentivos para hacer algo.

Siguiendo lo anterior, el miedo viene a hacerse más complejo en un mundo globalizado cuya conciencia esconde la profundización de lógicas individualistas, en las que los bienes no son pensados desde la colectividad sino desde las capacidades con las que cuenta cada persona para alcanzarlos, es decir, desde la competencia. Esto es problemático porque “en cuanto la competencia sustituye la solidaridad, las personas se ven abandonadas a sus propios recursos, penosamente escasos y obviamente insuficientes” (Bauman, 2010, pág. 14). Dicho abandono proporciona condiciones ideales para la ampliación de la incertidumbre, la inseguridad, la competencia, el caos, la muerte y, asimismo, el miedo.

Es importante recordar que las condiciones anteriormente enlistadas son las características del estado de naturaleza esbozadas por Hobbes (Rawls, 2009), fase que es preexistente al Estado de seguridad y, al mismo tiempo, un riesgo que se mantiene constante para legitimar y mantener en el poder al soberano.

El posicionamiento del miedo como instrumento político es posible en tanto la sociedad se encuentre constantemente bajo el efecto de tres tipos de miedo: “[los] que amenazan el cuerpo

y las propiedades de la persona. Otros (...) amenazan la duración y la fiabilidad del orden social del que depende la seguridad (...) y luego están aquellos peligros que amenazan el lugar de la persona en el mundo: su posición en la jerarquía social, su identidad” (Bauman, 2007, pág. 12).

Estas tipologías del miedo van siempre encaminadas a un temor original, el miedo a la muerte, en especial, a una violenta. Por lo cual, la primera tipología está directamente ligada al cuidado del cuerpo y a todo lo material, que se considera esencial para subsistir; el segundo, responde al temor de no garantizar condiciones sociales estables, que pueden, a continuación, desencadenar en la pérdida de su empleo y facilidades económicas que le permitan el goce y disfrute de una vida medianamente tranquila. Por último, está el miedo a todo peligro que amenace su construcción social dentro del mundo, es decir, todo lo que ponga en juego la creación colectiva que se ha hecho de lo que es correcto o incorrecto y que le ha permitido asegurarse un espacio cómodo dentro de la sociedad. En consecuencia, aprovechando las lógicas de mercado que se han apropiado de la posmodernidad, la esfera política logra de forma hábil reunir estos miedos en un discurso y propagarlo de manera exitosa.

Sorprendentemente, el miedo vende más que la esperanza y permite modelar el comportamiento de los ciudadanos. Es importante hacer hincapié en este aspecto, pues lo político encuentra lugar en la agenda del miedo, al exponer un camino, una suerte de proyecto que viene a salvarnos del peligro y mantener la seguridad y la paz. Es importante tener claro que “por seguridad no se entiende aquí una simple conservación de la vida, sino también de todas las excelencias que el hombre puede adquirir para sí mismo, por



medio de una industria legal, sin peligro ni daño para el Estado” (Hobbes, 1980, pág. 275).

En este sentido, el paso del estado de naturaleza al Estado de seguridad del Leviatán, del que se habló anteriormente, continúa produciéndose hoy día y “el fenómeno manipulable y capitalizable en este caso es el miedo a la muerte, un ‘recurso natural’ que puede presumir de tener existencias infinitas y de ser completamente renovable” (Bauman, 2007, pág. 73).

Además, el temor no es hoy a los semejantes, sino a los extraños, a aquellos que percibimos como desconocidos en tanto “los extraños no son amigos ni enemigos: simplemente son otros. Y no traen una etiqueta que diga ‘ámame’, ni ‘ódíame’, ni ‘devuélveme a casa’ o ‘méteme en un campo de concentración’. Sólo generan incertidumbre total. Y a nadie le gusta la incertidumbre.” (Bauman, 2016).

De esta forma, “el miedo condiciona la vida. La seguridad desplaza a la libertad y la igualdad del lugar preeminente que ocupaban en la escala de valores. Las leyes se endurecen y se convierten en un totalitarismo antirriesgo aparentemente racional” (Beck, 2008, pág. 26). El problema aquí

es que, una vez la legitimidad del Estado viene dada por la necesidad de protección frente a los múltiples miedos existentes, será necesario una y otra vez recurrir a ellos, incluso será indispensable crear nuevos temores, pues, bajo esta lógica, sin incertidumbre no hay necesidad de Estado.

Lo preocupante es que la utilización del miedo, sumado a las actuales lógicas de mercado, tienen la capacidad de poner en jaque a la democracia, en tanto acude constantemente a la necesidad de encontrar una solución inmediata ante aquello que produce incertidumbre, es decir, se pretende una respuesta rápida que resulta en la instalación del Estado de seguridad y la creación de políticas de emergencia que rompen con el juego normal de la política y omite procesos de deliberación, estableciendo un nuevo orden: uno que propende por la presencia de un soberano eficaz, con capacidad de enfrentar al enemigo y, en un escenario ideal, eliminarlo.

En este orden de ideas, será importante presentar las razones que posiblemente hacen del Estado de seguridad un antagonismo a la democracia y, más precisamente, a lo que hemos tenido a bien considerar el Estado de derechos.

## Contraposición al Estado de derechos

En lo que concierne al legado del Estado de seguridad y su estrechísima relación con el miedo, se presume la presencia de una contraposición con el Estado de derechos, en tanto que una sociedad democrática hace necesaria la consideración igualitaria de todos, ya que el reconocimiento de condiciones igualitarias impulsa la voluntad de los representantes en favor de la justicia pública. Esta última se entiende como imparcialidad, es

decir, “una concepción de la justicia que pueden compartir los ciudadanos, en tanto que es fundamento de un acuerdo político razonado, informado y voluntario.” (Rawls, 1996, pág. 34).

Esta orientación se contrapone a la visión hobbesiana porque, «La función de la política, lo que la hace democrática, es hacer posible el diálogo entre culturas (...) este diálogo no tiene

necesidad más que de libertad» (Touraine, 2000, pág. 56). En este sentido, los procesos de legitimidad vienen dados por concepto de términos justos de cooperación, y no por la mera existencia de un soberano eficaz que me protege de la incertidumbre (entendiéndose como aquel que evita la reaparición del estado de naturaleza). En este sentido, la legitimidad del contrato social en el cual nos inscribimos de forma involuntaria, desde el día de nuestro nacimiento y hasta el día de nuestra muerte, recae en el hecho de que, como ciudadanos en condiciones de libertad e igualdad, se pueda cooperar con los demás en términos que todos puedan aceptar, esto es, disposiciones de justicia pública.

Por lo tanto, no hay ninguna razón por la que cualquier ciudadano tenga derecho a utilizar el poder opresor del Estado para decidir sobre asuntos constitucionales esenciales, o sobre cuestiones básicas de justicia de acuerdo con sus doctrinas filosóficas, religiosas o morales. En dado caso, la autoridad política para hacer esto no poseería fundamento alguno en la razón pública. Mejor dicho, “en ningún tipo de sociedad es posible suprimir la autonomía de la esfera política, sin entregarse, con ello, al poder autoritario” (Touraine, 2000, pág. 39).

Dado lo anterior, cuando hablamos del pensamiento político conservador, representado por Thomas Hobbes, estamos refiriéndonos a posturas autoritarias que restringen considerablemente la existencia de un Estado democrático de derechos, en la medida en que acude al miedo

como razón suficiente para que los ciudadanos renuncien a su libertad y a la defensa de los derechos, y se acojan al poder de quien se presenta como solución única al peligro, sea cual sea.

Será lógico para muchos suponer que la Unión Europea está conformado por Estados de derecho, en la medida en que

El Tratado de Lisboa recoge como valores fundamentales de la Unión Europea el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad y los derechos humanos y establece que la Unión tiene como finalidad promover la paz y el bienestar de sus pueblos. Se trata de principios legalmente vinculantes que los Estados miembros están obligados a observar. (Parlamento Europeo, 2014)

Sin embargo, esta utopía pareció no ser tan obvia en el contexto político del año 2015; por el contrario, parece que esa finalidad de promover y alcanzar la paz puede ser mejor explicada por una tendencia conservadora en lo concerniente a la forma de entender al Estado.

Ahora bien, dado que el Estado de seguridad se opone claramente a las nociones fundamentales de un Estado de derechos, es necesario en este momento presentar la herramienta que posiblemente permite instalar el Estado de seguridad, incluso cuando se está en presencia de Estados formalmente democráticos y considerados como defensores de los derechos y las libertades. A dicho instrumento le llamaremos *securitización*.



## El arte de securitizar

La securitización propone una base de análisis que hace esencial a la política y a la seguridad, lo que nos invita a presenciar la intervención de estas dos en espacios comunes. La securitización parte de “la idea básica de que la existencia y la gestión de determinadas cuestiones como problemas de seguridad no dependen necesariamente de condiciones objetivas o puramente materiales” (Balzacq y Guzzini, 2015, pág. 98). Por ende, entablar este proceso en la esfera pública responde a intereses específicos y subjetivos que encuentran su razón de ser en diferentes relaciones de poder.

En este sentido, tratar un problema como un asunto de seguridad o no hacerlo dependerá de una decisión respecto al tipo de respuesta que se quiere, pues, de abordarse como un tema prioritariamente de seguridad, se permitirá a los encargados de formular políticas adoptar de inmediato los medios que consideren apropiados para frenar la amenaza.

La declaración de la existencia de una amenaza a través de un *speech act* nos aproxima al primer y más elemental paso del proceso de securitización, que da vía libre a la adopción de capacidades que permitan “romper” con las dinámicas normales de la política, es decir, los procesos deliberativos y consultivos que propone clásicamente la democracia.

De esta forma, “la securitización se define por una estructura específica interna al discurso: supervivencia, prioridad de acción, *porque si no se maneja ahora será demasiado tarde y no existiremos para remediar nuestro fracaso*” (Buzan, 1997, pág. 14). La prontitud que es requerida, por el hecho excepcional que crea la amenaza, suspende las posibilidades de revisión legal u otras

modalidades de influencia pública sobre las decisiones burocráticas o ejecutivas.

Parafraseando, las amenazas se convierten entonces en construcciones sociales desde las cuales la salida estará condicionada a las relaciones de poder entre las partes interesadas, el contexto, los mecanismos sociales utilizados: persuasión, propaganda, aprendizaje, socialización y prácticas (Balzacq, 2015). Además, ante la incertidumbre creada por la presencia de una supuesta amenaza se establece una lógica deóntica de autorizado, prohibido, obligatorio, etc.

Uno de los aspectos a subrayar es que el proceso de securitización de un tema “puede movilizar a las audiencias fuera de las estructuras políticas formales, no importa cuán restrictivas puedan ser estas posibilidades” (Williams, 2015). Por esta razón, una vez un tema es securitizado con éxito, es decir, logra ser considerado como un problema que requiere sanciones de seguridad, en tanto se constituye como una amenaza, tiene la posibilidad de salirse de las reglas de juego normales de la política y además es probable que haga de esa excepcionalidad una regla social. Es aquí cuando los mecanismos de persuasión, propaganda, socialización y creación de prácticas dentro de la sociedad adquieren un rol protagónico dentro del arte de securitizar.

Ahora bien, aunque el proceso puede moverse fuera de las estructuras políticas formales, es iniciado comúnmente, aunque no de forma exclusiva, por el Estado, debido a que

El Estado u otros actores sociales dominantes son, sin duda, más capaces de emprender con éxito este proyecto (...) [usando con frecuencia] las condiciones estructurales y discursivas que hacen que

ciertos actos de securitización tengan más probabilidades de tener éxito que otros. (Williams, 2015, pág. 116)

Una vez los actores inyectan la seguridad como una cualidad a un tema específico a través de un proceso de securitización, logran incursionarlo en la arena política haciendo que la percepción sobre un asunto sea aceptada por una audiencia suficiente para justificar cualquier movimiento defensivo u ofensivo en nombre de etiquetas comunes como “La seguridad nacional”.

Ahora bien, en lo que respecta al riesgo que representa la securitización para la democracia, es necesario tener claro en principio que este debate “plantea interrogantes sobre el tipo de Política que queremos, ya se trate de la política democrática de las normas universales y los procedimientos lentos o la política excepcional de la velocidad y la exclusión del enemigo” (Aradau, 2004, pág. 387).

Precisamente, el proceso de securitización abre la puerta a posiciones maniqueas, puesto que requiere de la presencia de una amenaza, un contrario que haga las veces de enemigo y que permita justificar la aparición de medidas excepcionales fuera del juego político normal. Desde esta perspectiva, la securitización es peligrosa pues exige medidas urgentes y, a razón de dicha petición, omite los procesos deliberativos que, a pesar de ser lentos, permiten garantizar algunos estándares de libertad y respeto por los derechos que se han considerado universales.

Así mismo, una vez activados los mecanismos de securitización, se hace complejo regresar al estado de normalidad, debido a que la excepcionalidad puede convertirse en el nuevo orden social respecto al tema que se ha securitizado. En otras palabras:

La securitización conduce a un reordenamiento de las relaciones sociales de acuerdo con la lógica del “realismo político” y lo ha definido como una técnica de gobierno que recupera la fuerza ordenadora del miedo a la muerte violenta mediante una reproducción mítica de variaciones del estado hobbesiano de la naturaleza. (Huysmans, 1998, pág. 571)

En este sentido, la securitización revive el uso del miedo como estrategia para justificar sanciones extraordinarias, pues, ante la presencia de una amenaza, los ciudadanos se encuentran atemorizados y justifican cualquier acción que prometa eliminar el peligro. Esto pone de nuevo en escena al Estado de seguridad expuesto por Hobbes, desde el cual, cuando se trata de escoger entre libertad y seguridad, se escogerá a la primera como la peor de las jugadas.

Por otra parte, en lo que respecta a la pertinencia de este concepto teórico frente a la crisis de refugiados ocurrida en el año 2015 en Europa, es valioso considerar que “la propia securitización puede encontrar su legitimación en las prácticas de la vida cotidiana. La securitización de la migración se crea y posteriormente se legitima sobre la base de temores cotidianos, como el miedo al crimen.” (Aradau, 2004, pág. 400).

Por lo anterior, la conveniencia de este concepto radica en la capacidad de identificación de características que han convertido el tema de la migración, y específicamente de las personas en busca del estatus de refugiado, en un asunto de seguridad. Además, nos permite hacer una aproximación a posibles explicaciones del comportamiento de varios Estado europeos, más precisamente de Hungría, frente a lo que fue considerado una de las más grandes crisis de refugiados que ha afrontado el viejo continente, y que ha sido bien aprovechada por los sectores



políticos de derecha, dado que “los valores europeos se tensan ahora en el nuevo clima político dominado por el miedo y la falta de seguridad” (Postelnicescu, 2016, pág. 207), traduciendo esa incomodidad ante la incertidumbre, en la legitimación de un poder común que elimine la

## Crisis de refugiados en Europa

Para comprender la complejidad del asunto que aquí nos atañe, es fundamental situarnos en el marco jurídico que contempla la Unión Europea en cuestiones migratorias, especialmente porque esta normatividad fue concebida considerando “materia de inmigración que combata los comportamientos de la delincuencia organizada pero que, en todo caso, reconozca y proteja los derechos fundamentales” (Díaz, 2015, pág. 63). Además, los miembros de la Unión Europea son firmantes de la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967, sobre el estatuto de refugiados. En estos, se entiende como refugiado a toda persona que con:

Fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país. (Naciones Unidas, 1950)

En el contexto europeo, las Directivas sobre el Procedimiento de Asilo y las Condiciones de Recepción de Asilados establecen las instrucciones a seguir, así como las condiciones de alojamiento, comida, sanidad, empleo y atención médica y psicológica. A esto, debe sumársele el reglamento de Dublín, según el cual “la solicitud de asilo será examinada por solo un Estado miembro. El objetivo es evitar que los

inseguridad, por el medio que sea necesario. Esta es la propuesta política de los grupos populistas de derecha. De esta forma, el arte de securitizar se convierte en el puente que permite plantear una posible erosión del Estado de derechos hacia el Estado de seguridad.

solicitantes de asilo sean reenviados de un país a otro o que se abuse del sistema y una sola persona presente varias solicitudes de asilo” (Unión Europea, 2003).

Ahora bien, la normatividad para regular el asunto de refugiados en el continente Europeo, especialmente, lo que respecta al reglamento de Dublín ha provocado el gran estallido de lo que se conoce como la crisis de refugiados del 2015. En tanto no preveía la llegada en masa de personas en busca del estatus de refugiado, en donde el 85% procede de los principales países que generan refugiados: la mitad de ellos son sirios, el 20% afganos y el 7% iraquíes; pero también hay nigerianos, somalíes, sudaneses y personas de otras nacionalidades (Vega, 2015, pág. 74).

En cifras concretas proporcionadas por la Organización Internacional para las Migraciones, (OIM), 972 500 personas llegaron por mar, 34 000 personas cruzaron desde Turquía a Bulgaria y Grecia por tierra, dando un total estimado de 942 400 nuevas peticiones de asilo recibidas por la Unión Europea entre enero y noviembre de 2015. Si a esto se suman las presentadas en Noruega y Suiza, el número sobrepasa el millón (OIM, 2015). El gran inconveniente para la Unión Europea radica en la marcación geográfica de las rutas que permiten llegar al continente, porque ha dejado como puntos específicos de ingreso a



Grecia e Italia, desde la ruta del mediterráneo (la cual presenta mayor flujo de tránsito), y a Hungría como puerta de Europa desde la ruta de los Balcanes (ver figura 1).

Debido a que el sistema de Dublín especifica que el primer país que registra la llegada de la persona en busca de asilo es el encargado de tramitar su solicitud, la mayor responsabilidad recayó

sobre Italia y Grecia, que, de facto, no contaban con capacidad instalada para hacer frente a la masiva llegada de personas en busca de protección (Comisión Europea, 2017). Por esta razón, muchos migrantes buscaron llegar a suelo europeo y luego, de forma irregular, acercarse a los países con mejores condiciones de acogida, entre los cuales se encontraba Alemania.

Figura 1. Rutas frecuentes en busca del estatuto de refugiado en Europa



Fuente: Independent, 2015.

Ahora bien, este panorama generó la ruptura de Europa en dos con una parte "que argumenta que debe anteponerse la protección de los derechos humanos en esta crisis humanitaria y otra que reclama proteger las identidades nacionales y étnicas de lo que considera una amenaza a la civilización europea" (Morillas, 2015, p. 23).

Frente a las contradicciones que imponía el sistema de Dublín y la marcada división, la Comisión Europea propuso, en septiembre del 2015, un paquete de medidas que permitieran aligerrar la presión en los países de la UE más afectados, como Grecia, Italia y Hungría, al proponer

la reubicación de 120 000 personas manifiestamente necesitadas de protección internacional en otros Estados miembros (European Commission, 2015). Esta cifra se sumaba al traslado de 40 000 personas desde Grecia e Italia, propuesto por la Comisión en mayo y rechazada con anterioridad por varios Estados miembro, entre ellos Hungría.

La reubicación se efectuaría con criterios objetivos y cuantificables, consistentes en ponderar al 40 % el tamaño de la población; al 40 %, el PIB del país; al 10 %, el número medio de anteriores solicitudes de asilo; y al 10%, la tasa de



desempleo. A esto, se le suman otras medidas como: una política de retorno más eficaz, una lista europea común de países de origen seguro, entre los cuales se añadieron: Albania, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Montenegro, Serbia y Turquía -es necesario comentar que otros países podrán añadirse en el futuro a esta lista tras una evaluación en profundidad por la Comisión Europea- (European Commission, 2015).

Lo que en verdad preocupa de estas medidas es que “las respuestas de la Unión Europea ante la llegada de refugiados a suelo europeo tratan de ajustarse a la letra de la Convención de Ginebra de 1951 y del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, pero no tanto a su espíritu” (Cano, 2015, pág. 32). En este sentido, el paquete de respuestas que expidió la Comisión Europea puede ser visto, no como una salida solidaria y altruista, sino como una serie de acciones que evita la llegada de migrantes a territorio europeo a través de la cooperación con terceros países y la externalización del control de las fronteras exteriores.

De acuerdo con Boris Goldov, miembro de la Academia Rusa de Ciencias y del Instituto de Estudios Orientales en Moscú, se han olvidado las dinámicas de fondo que han incentivado la masiva movilización de personas a puertas europeas: la destrucción de Irak, la destrucción de Libia y los intentos de derrocar a Bashar al Ásad en Siria a manos de radicales islámicos: esas son todas las políticas de la Unión Europea y los Estados Unidos, y los centenares de miles de refugiados son resultado de esas políticas.

Ahora bien, más allá de la crisis humanitaria desatada, es importante considerar que las personas en busca de asilo han pasado de la guerra, no solo militar, sino de la guerra contra el hambre,

las desigualdades y la persecución, hacia una nueva lucha, la de la incertidumbre. Un escenario en donde: “La principal amenaza de Europa no son los inmigrantes musulmanes, sino los defensores populistas antiinmigración” (Zizek, 2016, pág. 81). En tanto, recurren al miedo como herramienta para justificar salidas fuera del juego político democrático tradicional y aprobar respuestas inmediatas como el paquete de medidas de septiembre del 2015 de la Comisión Europea, en las que nuevamente se olvidaron las verdaderas causas de la crisis de refugiados en conjunto con la necesidad de eliminarlas y por el contrario, se concentró la atención en la forma de prevenir la llegada de refugiados al territorio europeo.

Con lo anterior, se dejó de lado la primacía del Estado de Derechos, es decir, del reconocimiento y garantía de los derechos humanos, como condición de paz y prosperidad de las naciones y se instaló la idea de seguridad nacional. Una vez la situación de los refugiados a las puertas de Europa se hizo inocultable, especialmente por la presencia de los medios de comunicación, la polarización se tornó cada vez más compleja. Por un lado, se encontraban los líderes europeos que acudían a la solidaridad y a la defensa de la humanidad. Pero esas voces eran poco a poco acalladas por aquellos que anunciaban, de forma mesiánica, el desastre económico y cultural que se venía con la acogida de refugiados.

Bajo dichas circunstancias era fácil imaginar lo que vendría: “una búsqueda paranoica de agentes del ISIS entre los refugiados, animosidad contra los inmigrantes y restricciones [de] libertades que en realidad no servirían para combatir a ISIS, sino sólo para introducir un espíritu permanente de emergencia” (Zizek, 2016, págs. 125 - 126). De esta forma, los líderes populistas de la Europa política encontraron un enemigo



y las contradicciones que habían acompañado siempre la configuración de la Unión Europea se hicieron más evidentes en el 2015.

A decir verdad, la mayor incompatibilidad yacía en la idea de “establecer un espacio de libertad, justicia y seguridad en el que impere la libre circulación de las personas, y la necesidad correspondiente, pero antitética, de reforzar y aun incrementar las fronteras” (De Lucas, 2015, pág. 22). Lo anterior se tradujo en la tradicional dicotomía entre: seguridad-orden y libertad-derechos.

## Hungría en el ojo del huracán

El caso de Hungría permite identificar las tres enunciaciones propias de un proceso de securitización en torno a los refugiados y que nos hace validar la transición hacia el Estado de seguridad en este tema específico. Primero, la declaración de una crisis; segundo, la exposición de una amenaza; y tercero, la presentación de salidas de seguridad como respuestas determinantes y definitivas para la eliminación de la amenaza. Estos tres elementos son utilizados acudiendo discursivamente de forma continua a los peligros, al miedo.

### **Antecedentes de Hungría**

En lo concerniente a la cohesión social, existen tensiones que han sido características de Hungría en tanto que “representa un corte muy específico de la sociedad en general, [es] una comunidad valiosa y valorada que excluye a un gran número de ciudadanos y no nacionales”

Para el 2015, las dinámicas de los países miembros de la Unión Europea parecieron inclinarse un poco más por la primera opción: seguridad y orden. Por esta razón, las medidas adoptadas buscaron disminuir el flujo de asilados en lugar de atacar las causas directas que al día de hoy siguen provocando refugiados en todo el mundo. Incluso la misma utilización del término *crisis* permitió el posicionamiento de medidas de emergencia, en tanto una crisis es generalmente entendida como un periodo de tiempo determinado fuera del orden natural de la historia, que, además, “no tiene que ser explicada y puede explicarlo todo.” (Sousa Santos, 2017).

Por lo cual, en el 2015, las principales figuras políticas del país hicieron alusión al riesgo de admitir refugiados. Lo anterior se hizo a través de un aparato propagandístico que acudía a la defensa de “los nuestros”, “los europeos”, “los civilizados”, y que posteriormente se transformó en la institucionalización de medidas de seguridad en lugar de humanitarias frente a los refugiados. Viktor Orban pronunció una frase que permite ejemplificar la situación: “Me gustaría que Europa se preservara para los europeos. Sin embargo, hay algo que no sólo nos gustaría sino que queremos porque sólo depende de nosotros: queremos preservar una Hungría húngara”<sup>2</sup>.

(Rancière, 2004). Es una identidad colectiva, concebida a partir de la negación de otros.

Por lo anterior, las posiciones maniqueas y la prevención ante aquellos que parecen no encajar en el simplista estereotipo imaginario húngaro

2 Viktor Orbán, Primer Ministro de Hungría, 25 de julio de 2015.



de blanco y cristiano civilizado, se convierte en una amenaza. De esta forma, se ha construido un contrario, una suerte de enemigo que atenta contra la cultura y que viene a generar caos, por lo que: “Las luchas de las personas sin hogar, los migrantes y los romaníes están conectados por el racismo estructural de las instituciones estatales húngaras” (Udvarhelyi, 2014.)

Dicha ruptura en el tejido social ha permitido la existencia de ciudadanos de segunda clase que han sido marginalizados. Lo que preocupa, a decir verdad, es el nivel de naturalización que se tiene ante este tema y que es aludido generalmente al proyecto nacionalista pos soviético, en tanto:

Históricamente, la creciente importancia del estado-nación y el nacionalismo tenían profundas implicaciones para el tratamiento de los refugiados. Para los Estados cuya población se había movilizó políticamente a través de conceptos etnocéntricos de nacionalidad (como Alemania, Austria, Italia, Polonia, Hungría, etc.), la exclusión de los no nacionales tiende a justificarse por razones étnicas. (Boswell, 2000, p. 545)

Por lo anterior, una construcción identitaria excluyente como la húngara hace necesario recurrir continuamente a la exacerbación del miedo al otro porque “el etnocentrismo consiste en el hecho de elevar, indebidamente, a la categoría

de universales los valores de la sociedad a la que yo pertenezco” (Todorov, 1991, p. 21). Cuando se realiza esta configuración, todo aquel que no pertenezca será necesariamente una especie de subhumano, un inferior. Cuando esto se introduce en un colectivo y se naturaliza, se legitiman decisiones políticas de cualquier índole, en tanto no van dirigidas a mi comunidad sino a “los otros”, la amenaza.

La profundización en el rechazo hacia el inmigrante se ha constituido en torno a la utilización del miedo, porque supuestamente son los extraños los que vienen para robar empleos, destruir la cultura y traer crimen. Aquí nuevamente se ha apelado a la materialización del miedo a la muerte, la pérdida de estatus socioeconómico y de la identidad colectiva, en consecuencia: “Los movimientos políticos de extrema derecha y los discursos de xenofobia han crecido en Hungría durante la última década” (Kallius, Monterescu y Rajaram, 2016, p. 25)

Considerando todo lo anterior, la aproximación a la realidad política del país se hace en presencia de una fuerte influencia conservadora en el sentido de la primacía del Estado como un agente garante de orden y seguridad, más que de equidad en derechos y libertades, sabiendo que desde la cosmovisión dominante en Hungría algunos son más dignos de derechos que otros.

### **Decisionismo político frente a la crisis de refugiados**

Hungría tiene una posición geográfica estratégica para las personas en busca de protección internacional, debido a que funciona como un corredor entre Serbia y Austria. Por lo cual, una vez aumentó el flujo de migraciones hacia territorio europeo, fue este uno de los puntos de enclave. Ahora bien, su afable ubicación

geográfica nada tuvo que ver con las condiciones de acogida con las que se encontraron los refugiados. Se cree que: “En los primeros ocho meses de 2015, 161 000 personas solicitaron asilo en Hungría. La Oficina para la Inmigración y la Nacionalidad ha estimado que dos tercios de los que llegaron eran solicitantes de asilo de Siria,



Afganistán e Irak que entraron irregularmente en el país.” (Amnesty International, 2015, p. 4).

No obstante, el número de solicitudes aceptadas en Hungría dejó mucho que desear. En 2015, solo el 4,2 % de las personas solicitantes lograron el estatuto de refugiada y el 10,6 % otras formas de protección internacional (Comisión Española de Ayuda al Refugiado, CEAR, 2016). Con un flujo tan amplio de movilización, la respuesta al derecho que Hungría debería garantizar, en su condición de firmante de la Convención de Ginebra, llegaba a ser lamentable.

Pese a las difíciles condiciones de las que huían las personas, una vez llegaron a Hungría, encontraron múltiples dificultades, que iban desde la criminalización de la migración, la construcción de vallas alrededor de la frontera y el impedimento a los refugiados por parte de las autoridades húngaras para abordar un transporte que les permitiera salir del país hacia Austria.

Tal fue el caso de los refugiados que terminaron acampando en la estación de tren de Keleti, en Budapest, donde estaban a la espera de que la autoridad húngara les permitiera abordar un tren hacia Europa Occidental. El 4 de septiembre, ante la inercia del gobierno y las pésimas condiciones sanitarias y de seguridad, los migrantes comenzaron a marchar por grupos de miles, desde Keleti hacia la autopista que les conducía a Viena en lo que fue llamado la Marcha de la Esperanza. Esta terminó en completo agotamiento por parte de los migrantes que comenzaron a desmayarse, empujando finalmente al Estado a proporcionar autobuses hacia la frontera austriaca, desde donde muchos abordaron trenes hacia Alemania (The Guardian, 2015).

Mientras tanto, el primer ministro, Viktor Orban, decía que “únicamente estaba defendiendo la Europa cristiana contra la invasión de los musulmanes” (El Mundo, 2016). Así mismo, el Secretario General del Consejo Europeo, Thorbjørn Jagland, también advirtió que Hungría no podía derogar su obligación de proteger el derecho a la vida, la prohibición de la tortura y otros derechos (Council of Europe, 2015). No obstante, el gobierno húngaro declaró el 15 de septiembre del 2015 la existencia de una situación de crisis causada por una inmigración masiva (BBC, 2015).

Como se abordó en otro momento, la declaración inminente de una crisis no viene libre de intenciones; por el contrario, está pensada para dar lugar a una situación de emergencia, en la que las respuestas deben ser inmediatas y se inhibe la capacidad de una revisión legal o una adecuada deliberación a la luz del derecho internacional. Por ello, una vez se dictaminó la existencia de una crisis, se identificó a los refugiados como amenaza y el procedimiento jurídico fue que, el 21 de septiembre, el parlamento húngaro adoptara nuevas enmiendas a la ley de policía y a la ley de defensa nacional (Amnesty International, 2015).

Esto amplía los poderes de la policía en situaciones de crisis causadas por la inmigración masiva para bloquear carreteras, prohibir o restringir el funcionamiento de las instituciones públicas, cerrar áreas y edificios y restringir o prohibir la entrada y salida de dichos lugares. Las nuevas medidas autorizan al ejército a apoyar a la policía que asegura la frontera en la situación de crisis y a utilizar balas de goma, granadas de gas lacrimógeno y dispositivos con dosis moderadas de pólvora. (Hungarian National Assembly, 2015)<sup>3</sup>



El uso de la fuerza que desencadenó tal decisión en contra de las personas que buscaban ingresar por las fronteras a Hungría trajo una seria preocupación internacional respecto a la vulneración a los derechos humanos y humillación a las personas que se encontraban bloqueadas en un espacio que se denominó *zonas transitorias*, y que se encontraban en tierra de nadie, desde el cual cientos de personas esperaban diariamente que desde las estructuras rígidas se les permitiera tramitar su solicitud de asilo, para que pudieran ingresar oficialmente al país, lo que generalmente terminaba en una negación con imposibilidad de apelar, a menos que se tuviera algún familiar en Hungría.

Esta situación se enmarcó en un paquete de salidas netamente securitarias, que han debido, primero, pasar por un proceso en el que se identifica a las personas en busca de protección como amenazas, un contrario, un extraño que solo viene a crear incertidumbre. Claramente, la respuesta del gobierno no pretendió aminorar la crisis humanitaria; por el contrario, desplegó todo un sistema de seguridad para evitar el ingreso de personas a suelo europeo, para lo cual añadió la consideración de Serbia como país seguro. Esto impedía que cualquiera que hubiese transitado por allí pudiese solicitar asilo en Hungría. Como si lo anterior fuera poco “en septiembre de 2015, terminó la construcción de una enorme valla a lo largo de su frontera con Serbia (que más tarde extendió hasta Croacia)” (Amnistía Internacional, 2016).

Aquí, entonces, es necesario tener presente que salidas como el circuito de 175 kilómetros de valla entre la frontera con Serbia y Bulgaria tiene un propósito específico pues: “Las murallas (...) señalan los límites entre nosotros y ellos, entre el orden y el desierto, entre la paz y la guerra: Los enemigos [son] los que se quedan al otro lado de

la valla y no se les permite franquearla” (Bauman, 2010, pág. 49).

Dichas disposiciones, producto, no de la deliberación, sino del decisionismo político -en cuanto entendemos que la consideración de un tema como asunto de seguridad no depende de situaciones puramente objetivas- correspondió a un proceso que se acompañó de construcciones sociales e imaginarios colectivos respecto al otro, al inmigrante, y que fueron alimentados por los medios de comunicación.

En el caso húngaro, para el 2015: “El discurso es simple: apelar a los valores nacionales, la identidad nacional, las fronteras nacionales y los intereses nacionales” (Postelnicescu, 2016, pág. 205). Con esta declaración, se da inicio al proceso de securitización en cuestiones migratorias, que además terminó en la negativa por parte del gobierno húngaro a aceptar la Decisión (UE) 2015/1601 de la Comisión Europea, en lo concerniente a las cuotas de reasentamiento de personas en clara necesidad de protección.

Lo anterior constituyó una política de Estado en materia de migración, basada en la exclusión y procesos de marginalización, que se expresaron de forma continua por el primer ministro, con aseveraciones como: “No podemos permitir que los inmigrantes ilegales pongan en peligro el empleo y la seguridad social del pueblo húngaro. Tenemos el derecho de defender nuestra cultura, lenguaje y valores”.

Una vez se determina que la única y principal intención del gobierno húngaro es la de proteger a sus ciudadanos, se hace visible la figura *Protego, ergo, obliigo*. Esta remite nuevamente a un Estado de seguridad desde el cual la relación entre protección y obediencia es ineludible. También debe añadirse que:

Una retórica de “crisis” permitió el despliegue de un binario ciudadano - extranjero que legitimaba la acción estatal contra un grupo que se mantenía en una estabilidad conceptual y, finalmente, material. Los inmigrantes fueron inmovilizados por un discurso que los calificó de “criminales” y los enmarcó como un grupo amenazador para ser tratado. Tales marcos también fabrican al Estado como una institución cohesiva con autoridad y responsabilidad para remediar las amenazas”. (Kallius, Monterescu y Rajaram, 2016, p. 27)

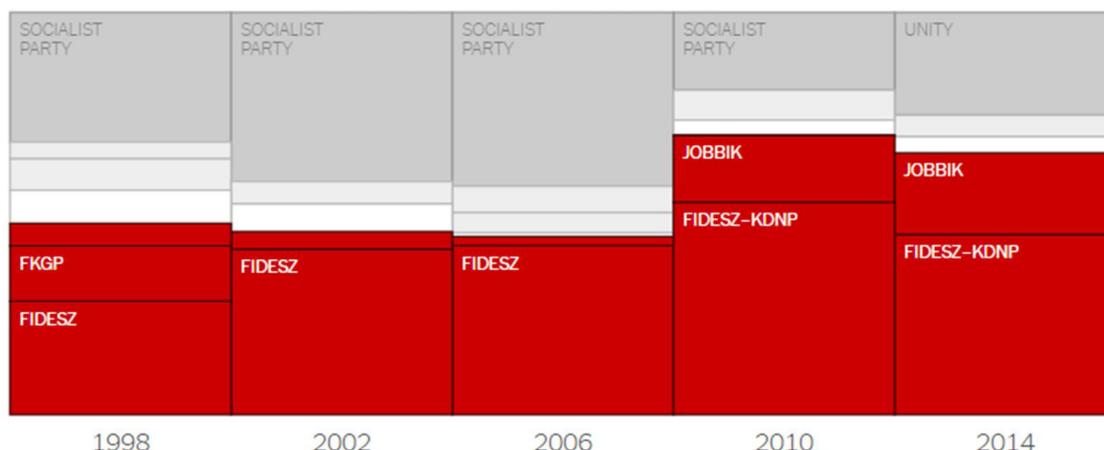
Bajo dichas consideraciones, la debilidad del Estado no se encontraba en mandar algo, sino en no hacerlo, pues como se mencionó en un principio “lo que puede inducir a los súbditos a desvincularse del deber de obediencia no es el abuso sino el no uso, no el abuso sino el defecto de poder” (Bobbio, 1992, p. 60). De esta manera, la situación derivó en una preocupación por la seguridad de los ciudadanos húngaros, que se veían ficticiamente afectados, y no por la defensa de los derechos de personas en clara necesidad de protección internacional.

Ahora bien, lo anterior solo fue posible una vez el refugiado pasó a ser el enemigo de Europa, pues legitimó la aparición de respuestas inmediatas y

generalmente indiscutibles, en cuanto respondía a cuestiones de seguridad nacional. Esto resultó en: “Legislación y medidas restrictivas en materia de protección internacional con discursos que [alentaban] el rechazo, el miedo, la violencia y la xenofobia hacia los refugiados” (Vega, 2015, p. 72) El miedo, que siempre vende más que la esperanza y permite modelar el comportamiento de los ciudadanos, salió triunfante como arma en la arena política. Fue aquí cuando lo político encontró lugar en la agenda del miedo porque expuso un camino, una suerte de proyecto político que venía a salvar del peligro y mantener la seguridad: la paz (negativa).

En lo que respecta al aprovechamiento del recurso del miedo por parte del gobierno húngaro, cabe destacar que la aproximación hacia la derecha ha sido evidente en los últimos años (ver figura 2) con Viktor Orban y su partido de derecha de Fidesz a la cabeza,. Este funciona en una lista común con el KDNP (Partido Popular Demócrata Cristiano), y el JOBBIK, considerado un partido de extrema derecha con rasgos fascistas, racistas, homófobos, antisemitas y antigitanos, que configuran la tajante mayoría del hoy vigente mapa político de Hungría.

Figura 2. Comportamiento electoral de Hungría



Fuente: Aisch, Pearce y Rousseau, 2017.



Esta representación del comportamiento político húngaro pone al descubierto el inmenso e histórico avance que ha logrado la derecha en ese país (Országgyűlési Képviselők Választása, 2014). Si a esto se le añade que, el 02 de octubre del 2016, el gobierno realizó un referéndum con la pregunta “¿Quiere que la Unión Europea pueda imponer reubicaciones obligatorias de ciudadanos no húngaros en Hungría, incluso sin la aprobación de la Asamblea Nacional? ”.

Es posible ver la inmensa influencia que ejerció la derecha “más del 98 % de los participantes en el referéndum se unieron a votar en contra de la admisión de refugiados en Hungría, lo que le permitió obtener una victoria ‘sobresaliente’” (The Guardian, 2016). No obstante, dicho proceso político resultó infructuoso, puesto que no logró obtener el umbral electoral necesario, pero sí marcó un precedente, porque demostró la presencia de un proceso de securitización por parte del gobierno respecto a las políticas de migración y más precisamente hacia la presencia de refugiados (los extraños).

## Miedo al extranjero y el Estado de seguridad

Tras un proceso exitoso de securitización en materia de migración y asilo, iniciado por las elites políticas conservadoras del país, una tenebrosa realidad salió a relucir: “Si la extrema derecha se las arregla para establecer en su discurso una fuerte presencia de cuestiones económicas como la reducción del bienestar, puede alcanzar niveles considerables de apoyo electoral y desafiar a los partidos establecidos” (Varga, 2014, pág. 805).

Lo anterior es posible dado que la reducción de bienestar lleva a la lógica del miedo, pues señala una desmejora en la capacidad de mantener el estatus socio-económico al que los húngaros están acostumbrados y, como se dijo inicialmente, es una de las tipologías del miedo. Dicha postura es la de la instrumentalización del terror que no solo crea una amenaza sino que la mantiene continuamente como una posibilidad para conservar el poder. A decir verdad: “La inmigración provoca tanta ansiedad porque ese miedo a perderlo todo ya estaba ahí, latente, por la creciente precariedad de la vida occidental. Y

cuando ves a miles de refugiados que acampan en una estación de tren europea, te das cuenta de que ya no son simples pesadillas, sino realidades que puedes ver y tocar” (Bauman, 2016).

Si a esa realidad se suman las constantes declaraciones institucionales frente a la existencia de un gran riesgo, que se puede describir en una sola palabra (refugiado) y que debe ser atacado por la fuerza y, en el mejor de los casos, eliminado, resulta en la aceptación de que “Hungría esté llevando a cabo una operación militarizada en sus fronteras en el contexto de las ‘crisis causadas por la inmigración masiva’, declarada por el gobierno el 15 de septiembre. [A pesar de que] el derecho internacional es claro en que el uso de armas de fuego en la aplicación de la ley está prohibido, salvo para evitar una amenaza inminente de muerte o lesiones graves” (Amnesty International, 2015, pág. 23).

Aquí, entonces, no hablamos de un Estado de derechos en torno a la cuestión migratoria, sino de un Estado que usa el derecho para facilitar



salidas de seguridad omitiendo el debido proceso de deliberación y exposición de las decisiones al derecho interno, en este caso ligado a convenios internacionales que facultan la protección de los derechos humanos y la necesidad de brindar garantías a aquellos que se encuentran fuera de su país, en busca del estatuto de refugiado.

De esta forma, es posible presentar una degradación del Estado de derechos hacia el Estado de seguridad, con una dosis clara de acentuación en el otro, el extranjero, el extraño que desata temor, pues no es posible predecir sus intenciones, su comportamiento; y todo aquello que no es predecible produce incertidumbre, por lo tanto, inseguridad.

Una sensación de inseguridad que viene respaldada por la percepción de que los recursos son escasos y por ende, se despierta una predisposición a la competencia, expuesta por Hobbes como condición previa y luego constante al Estado de seguridad. Lo curioso es que «La ideología de extrema derecha es especialmente atractiva para grupos de la sociedad que experimentan un nivel más alto de inseguridad y competencia percibida» (Mieriña y Koroļeva, 2015, p. 199)

Dado lo anterior, el miedo al extranjero, al refugiado, viene a ser profundizado por la percepción de condiciones suficientes de igualdad que pueden ser fácilmente traducidas en una predisposición a la competencia y, en ese sentido,

a la desconfianza. Esto es aprovechado por movimientos políticos, que traducen esa incomodidad ante la incertidumbre en la legitimación de un poder común que elimine la inseguridad por el medio que sea necesario. Esta es la propuesta política de los grupos populistas de derecha, la explotación del recurso inagotable del miedo para romper las reglas normales de la política y abrir paso a decisiones que omiten la deliberación y la revisión jurídica, usando el tiempo y la inmediatez como varita mágica que permite ir más allá del bien y del mal, cumpliendo los profundos deseos del autoritarismo.

“En Hungría, la crisis de refugiados sirvió como otro recordatorio de que los Estados necesitan el caos para seguir creando orden” (Bauman, 1991, p. 9) y le permitió al mundo recordar que el camino conservador está a la vuelta de la esquina, esperando por el llamado de cualquier “crisis” que desate un estado de emergencia y rompa con el juego normal de la política, para salvaguardar las dinámicas de la democracia y el Estado de derechos, hoy vulnerado por el miedo original. Ese llamado da lugar a procesos de securitización que faciliten la transición de un Estado de derechos hacia un Estado de seguridad.

En conclusión, Hungría ha transitado del Estado de derechos al Estado de seguridad respecto a la cuestión migratoria, gracias a la instrumentalización del miedo original por parte de sectores políticos de derecha que han logrado desatar procesos de securitización que se alimentan de la existencia de las crisis.



## Referencias

- Aisch, G., Pearce, A. y Rousseau, B. (20 de marzo de 2017). How Far Is Europe swinging to the right? Recuperado de [https://www.nytimes.com/interactive/2016/05/22/world/europe/europe-right-wing-austria-hungary.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/interactive/2016/05/22/world/europe/europe-right-wing-austria-hungary.html?_r=0)
- Amnesty International. (2015). *Fenced out: Hungary's violations of the rights of refugees and migrants*. Londres: Amnesty International Publications. Recuperado de <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR2726142015ENGLISH.pdf>
- Amnistía Internacional. (26 de septiembre de 2016). Hungría: El espantoso trato a los solicitantes de asilo, una táctica populista deliberada. Recuperado de <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/hungria-el-espantoso-trato-a-los-solicitantes-de-asilo-una-tactica-populista-deliberada/>
- Aradau, C. (2004). Security and the democratic scene: desecuritization and emancipation. *Journal of International Relations and Development*, 7, 388-413.
- Balzacq, T. (2015). The 'Essence' of securitization: Theory, ideal type, and a sociological science of security. *International Relations*, 29(1).103 - 113.
- Balzacq, T. y Guzzini, S. (2015). What kind of theory -if any- is securitization, *International Relations*, 29(1). 96- 136.
- Bauman, Z. (1991). *Modernity and Ambivalence*. New York: Ithaca.
- Bauman, Z. (2007). *Miedo líquido la sociedad contemporánea y sus temores*. Barcelona, España: Ediciones Paidós.
- Bauman, Z. (2010). *Confianza y temor en la ciudad vivir con extranjeros*. Barcelona: Editorial Arcadia.
- Bauman, Z. (07 de noviembre de 2016). Bauman: "En el mundo actual todas las ideas de felicidad acaban en una tienda". Con G. Suárez. *El Mundo*. Recuperado de <https://www.elmundo.es/papel/lideres/2016/11/07/58205c8ae5fdeaed768b45d0.html>
- BBC. (17 de septiembre de 2015). Crisis migratoria: Brutalidad de la policía de Hungría conmociona a la ONU. Recuperado de [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150917\\_migrantes\\_hungria\\_lb](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150917_migrantes_hungria_lb)
- Beck, U. (2008). *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*. Barcelona: PAIDÓS.
- Bobbio, N. (1992). *Thomas Hobbes*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Boswell, C. (2000). European Values and the asylum crisis. *International Affairs*, 76(3) 537 -557.

- Buzan, B. (1997). Rethinking Security after the Cold War. *Cooperation and Conflict*, 32(1). 5-28.
- Cano, Á. (2015). Política de asilo de la Unión Europea: avances y propuestas. *Tiempo de Paz*, 119. 32-39.
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) (2016). *Las personas refugiadas en Europa y España*. Madrid: Comisión Española para los Refugiados.
- Comisión Europea. (2017). *Informe de la comisión al parlamento europeo, al consejo europeo y al consejo décimo informe sobre reubicación y reasentamiento* (Informe COM (2017) 202 final). Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:52017DC0202>
- Council of Europe. (2015). Council of Europe and UNHCR urge Hungary to change tone over refugees. Recuperado de [http://www.coe.int/bg/web/portal/news-2015/-/asset\\_publisher/9k8wkRrYhB8C/content/council-of-europe-and-unhcr-urge-hungary-to-change-tone-over-refugees](http://www.coe.int/bg/web/portal/news-2015/-/asset_publisher/9k8wkRrYhB8C/content/council-of-europe-and-unhcr-urge-hungary-to-change-tone-over-refugees)
- De Lucas, J. (2015). El fracaso de la política de refugiados de la UE. *Tiempo de Paz*, 119. 19-24.
- Díaz, C. (2015). Algunos componentes de la política común. *Tiempo de Paz*, (119). 61 - 69.
- El Mundo. (01 de abril de 2016). *Tribuna - inmigración*. Recuperado de <http://www.elmundo.es/opinion/2016/04/01/56fd7efce2704e0c378b4674.html>
- European Commission. (09 de septiembre de 2015). Comunicado de prensa. Recuperado de [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5596\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_es.htm)
- Hobbes, T. (1980). *Leviatán, o La materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil* (2da. ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Hungarian National Assembly . (28 de agosto de 2015). Legislation. Recuperado de <http://www.parlament.hu/irom40/05984/05984.pdf>
- Huysmans, J. (1998). Desecuritisation and the Aesthetics of Horror in Political Realism. *Millennium: Journal of international Studies*, 569 - 589.
- Independent. (02 de 09 de 2015). 6 charts and a map that show where Europe's refugees are coming from - and the perilous journeys they are taking. Recuperado de <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/refugee-crisis-six-charts-that-show-where-refugees-are-coming-from-where-they-are-going-and-how-they-10482415.html>
- Kallius, A., Monterescu, D., & Rajaram, P. (2016). Immobilizing mobility: Border ethnography, illiberal democracy, and the politics of the "refugee crisis" in Hungary. *American Ethnologist*, 43(1)25-37.



- Marcos, D. (2004). Acerca de los conceptos de política y soberanía en Carl Schmitt y Thomas Hobbes. *Foro Interno*, 4. 45 - 58.
- Mieriña, I., & Koroļeva, I. (2015). Support for far-right ideology and anti-migrant attitudes among youth in Europe: A comparative analysis. *The Sociological Review*, 63(52). 183-205.
- Morillas, P. (2015). Se ahonda la división entre oeste y este. *Barcelona Center for International Affairs*, 23 - 25.
- Morillas, P., Sánchez-Montijano, E. y Soler, E. (coords.) (2015). *Europa ante la crisis de los refugiados: 10 efectos colaterales*. Barcelona: Cidob Barcelona center for international affairs.
- Naciones Unidas (14 de diciembre de 1950). Convención sobre el estatuto de los refugiados. Recuperado el 24 de marzo de 2017, de ACNUR: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2015). Más de un millón de migrantes y refugiados han llegado a Europa en 2015, informó la OIM. Recuperado el 30 de marzo de 2017, de Organismo de Naciones unidas para la migración: <https://www.iom.int/es/news/mas-de-un-millon-de-migrantes-y-refugiados-han-llegado-europa-en-2015-informo-la-oim>
- Országgyűlési Képviselők Választása. (6 de abril de 2014 Elecciones Constitutivas Resultados (OEVK): Recuperado de <http://valasztas.hu/dyn/pv14/szavossz/hu/oevker.html>
- Parlamento Europeo. (15 de mayo de 2014). Europa: Una cuestión de valores. Recuperado de [https://www.europarl.europa.eu/spain/es/prensa/comunicados\\_de\\_prensa/pr-2014/pr-2014-may/dato10.html](https://www.europarl.europa.eu/spain/es/prensa/comunicados_de_prensa/pr-2014/pr-2014-may/dato10.html)
- Postelnicescu, C. (2016). Europe's New Identity: The Refugee Crisis and the Rise of Nationalism. *Europe's Journal of Psychology*, 12 (2). 203 -209.
- Ramírez Echeverri, J. D. (2010). *Thomas Hobbes y el Estado absoluto: del Estado de razón al Estado de terror*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Rancière, J. (2004). Who Is the Subject of the Rights of Man? *The South Atlantic Quarterly*, 103. 297 - 310.
- Rawls, J. (1996). *Liberalismo político*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, J. (2009). *Lecciones sobre la historia de la filosofía política*. Paidós.
- Sousa Santos, B. d (2017) Entrevista a Boaventura de Sousa Santos. En Filbo Feria del Libro [usuario de Facebook] (01 de mayo de 2017). Recuperado de <https://www.facebook.com/>

FILBogota/posts/alair-por-canal-capital-democracia-en-tiempos-inciertos-con-boaventura-de-sousa/1441190835902826/

The Guardian. (11 de septiembre de 2015). *The Guardian*. Refugees, Hungarians and me: Walking together, transformed together. Recuperado de <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/sep/11/refugees-hungarians-me-walking-together>

The Guardian. (2 de octubre de 2016). *Hungary's refugee referendum not valid after voters stay away*. Recuperado el 02 de Mayo de 2017, de <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/02/hungarian-vote-on-refugees-will-not-take-place-suggest-first-poll-results>

Todorov, T. (1991). *Nosotros y los otros. Reflexión sobre la diversidad humana*. México: Siglo Veintiuno.

Touraine, A. (2000). *Igualdad y diversidad: las nuevas tareas de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Udvarhelyi, E. (2014). If We Don't Push Homeless People Out, We Will End Up Being Pushed Out by Them: The Criminalization of homelessness as State Strategy in Hungary. *Antipode A Radical Journal of Geography*, 46(3). 816 - 834.

Varga, M. (2014). Hungary's "anti-capitalist" far-right: Jobbik and the Hungarian Guard. *Nationalist Papers*, 42(5). 791 - 807.

Vega, M. J. (2015). Las rutas de los refugiados: causas y análisis. *Tiempo de paz*, 119. 70-77.

Williams, M. (2015). Securitization as political theory: The politics of the extraordinary. *International Relations*, 29(1), 114- 120.

Zizek, S. (2016). *La nueva lucha de clases los refugiados y el terror*. Bogotá, Barcelona. España: Editorial Anagrama.

# Doble nacionalidad para indígenas de frontera: ¿Protección del patrimonio inmaterial?

*Andrea Moreno Zamora\**

## Resumen

Este artículo analiza cómo los reconocimientos jurídicos y políticos que realizan los Estados en beneficio de los indígenas de zonas fronterizas pueden ser vistos como una forma de protección del patrimonio inmaterial. Para ello, se tomará el reconocimiento de la doble nacionalidad de los indígenas que comparten territorio fronterizo entre Colombia y sus países vecinos, para sugerir que, más que una medida de política pública para la solución de asuntos cotidianos, la doble nacionalidad constituye un esfuerzo de los Estados por proteger el patrimonio inmaterial, a través de la preservación de la cultura de estos pueblos, sus tradiciones, la ancestralidad de sus territorios y la multiculturalidad que representan. A partir de un contexto sobre la importancia del patrimonio inmaterial y una revisión teórica, se presentan los avances que se han presentado con respecto al otorgamiento de la doble nacionalidad de los miembros de pueblos indígenas que habitan en territorio fronterizo y que fueron fragmentados como consecuencia de la división político-administrativa de los Estados de Colombia y Ecuador. Por último, señalo las conclusiones conforme a la importancia que representa tanto para los Estados como para los pueblos indígenas incluir la mirada del patrimonio inmaterial frente a este tipo de reconocimientos.

**Palabras clave:** Doble nacionalidad, multiculturalismo, patrimonio inmaterial, pueblos indígenas, zonas de frontera.

## Abstract

The paper analyses how the legal and political recognition made by states in benefit of indigenous people that inhabit the borderlands can be seen as a way to protect the intangible heritage. To do that, I review the recognition of the dual citizenship of indigenous people that share the borderland of Colombia and its neighboring countries, to suggest that, more than a policy to attend everyday matters, the dual citizenship is indeed an effort by the states to protect the cultural heritage, through the preservation of the indigenous people's culture, their traditions, the ancestry of their territories and the multiculturalism they represent. After examining the context of the importance of the intangible heritage and a theoretical review, I present the advances achieved regarding the concession of the dual citizenship to the indigenous people that inhabit the borderlands and who were fragmented by the establishing of the political borders of Colombia and Ecuador. Finally, I highlight some conclusions on the advantages to both the states and the indigenous people when the cultural heritage approach is included in these actions.

**Keywords:** Borderlands, Dual Citizenship, Indigenous People, Intangible Heritage, Multiculturalism.

\* Magíster en Estudios Internacionales, Abogada y Administradora Pública. Contacto: [ga.morenoz@uniandes.edu.co](mailto:ga.morenoz@uniandes.edu.co)

## Introducción

En este escrito se analizará cómo los reconocimientos jurídicos y políticos que realizan los Estados en beneficio de los indígenas de zonas fronterizas pueden ser vistos como una forma de protección del patrimonio inmaterial. Para ello, se tomará el reconocimiento de la doble nacionalidad de los indígenas que comparten territorio fronterizo entre Colombia y sus países vecinos. En consideración a lo anterior es oportuno preguntarse si estos reconocimientos pueden ser vistos como esfuerzos de los Estados por proteger el patrimonio inmaterial que comparten en zonas de frontera, o son solo acuerdos de tipo jurídico entre Estados vecinos para trabajar fenómenos cotidianos. Es importante este cuestionamiento toda vez que es necesario que los Estados reconozcan las implicaciones que tiene en la preservación del patrimonio inmaterial, pues la fragmentación que tuvieron los pueblos indígenas en las divisiones territoriales de los Estados fue cómplice de la pérdida de tradiciones, culturas, lenguas e incluso pueblos enteros (Quijano, 2009).

Sobre este cuestionamiento, debe decirse que los reconocimientos de tipo jurídico y político sí pueden verse como una protección al patrimonio inmaterial que representan de forma integral los pueblos indígenas (Fernández y Argüello, 2011). En especial para aquellos que habitan en territorios fronterizos, este reconocimiento puede significar la oportunidad de reintegrar a sus pueblos y de fortalecer sus lazos para el rescate y preservación de su cultura. Visto como un reconocimiento material a su ancestralidad (Fals Borda, 2003), otorgar dicho estatus implicaría la conciencia por parte de los Estados de la necesidad de mitigar un daño y generar una reparación por la fragmentación de la que han sido víctimas los pueblos indígenas, a los que

se les han desconocido y violentado sus formas de vida particulares. En consecuencia, se busca un respeto a sus expresiones culturales y saberes ancestrales que permita un libre desarrollo como comunidad por parte de estos indígenas (Quijano, 2009), lo que trasciende las fronteras y se convierte en una obligación de los países para proteger regionalmente su patrimonio inmaterial.

Hasta el momento, el lugar de los pueblos indígenas que habitan en territorios fronterizos ha sido abordado desde diferentes perspectivas: el derecho internacional público, por ejemplo, lo ha entendido como un asunto de nacionalidad; por su parte, las relaciones internacionales se han ocupado de las configuraciones que puedan plantear los Estados, especialmente aquellos que comparten comunidades en las zonas de frontera (Quijano, 2009; Mignolo, 2009); y la ciencia política se ha enfocado en los avances logrados desde la movilización social, en este caso particular de los pueblos tribales (Fernández y Argüello, 2011). No obstante, con este artículo propongo un enfoque diferente, en el que analizo la importancia de ver estos reconocimientos desde una óptica de protección al patrimonio inmaterial, a través de la protección y preservación de la cultura de estos pueblos, de sus tradiciones, del reconocimiento de la ancestralidad de los territorios y la multiculturalidad de la humanidad.

El trabajo se organiza en cuatro secciones. En la primera, se expone un contexto para entender la importancia de abordar el reconocimiento de los pueblos indígenas desde la protección al patrimonio inmaterial. En segundo lugar, se presentarán los conceptos y categorías principales para abordar esta problemática. La tercera parte



discurre sobre los avances que se han presentado con respecto al otorgamiento de la doble nacionalidad de los miembros de pueblos indígenas que habitan en territorio fronterizo y que fueron fragmentados como consecuencia de la división político-administrativa de los

Estados de Colombia y Ecuador. Por último, señalo las conclusiones conforme a la importancia que representa tanto para los Estados como para los pueblos indígenas incluir la mirada del patrimonio inmaterial frente a este tipo de reconocimientos.

## Patrimonio inmaterial, indígenas y frontera: algunas definiciones

El primer concepto que se trabaja en este escrito es el de patrimonio cultural inmaterial que, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Unesco, (2016) no se reduce a “la manifestación cultural en sí, sino en el acervo de conocimientos y técnicas que se transmiten de generación en generación”. Y como lo mencionó Frédéric Vacheron (2007) en el VIII Encuentro para la Promoción y Difusión del Patrimonio Inmaterial de Países Iberoamericanos, la protección normativa del patrimonio inmaterial ha venido fortaleciéndose, pero es menester que los Estados hagan esfuerzos por consolidar estas acciones.

De acuerdo con el artículo 2 de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, se define patrimonio cultural inmaterial como:

Los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas –junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes– que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio cultural inmaterial, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a

promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana. A los efectos de la presente Convención, se tendrá en cuenta únicamente el patrimonio cultural inmaterial que sea compatible con los instrumentos internacionales de derechos humanos existentes y con los imperativos de respeto mutuo entre comunidades, grupos e individuos y de desarrollo sostenible. (Unesco, 2003)

El valor social y económico que representa la transmisión de conocimientos enmarcados en el patrimonio cultural inmaterial es fundamental para los grupos sociales, tanto minoritarios como mayoritarios, que habitan en los diferentes Estados (Unesco, 2016), y su protección propicia la oportunidad de plantear dinámicas de integración suprarregional y velar por intereses de la comunidad. La importancia de esto se refleja en la necesidad de preservar la identidad, riqueza y autonomía de los pueblos (Fals Borda, 2003).

Para Daes, es importante superar la diferencia entre el patrimonio cultural e intelectual de los pueblos indígenas, por lo que propone adoptar el término de “patrimonio indígena”, visto como aquello que otorga identidad diferenciada y que pertenece a un determinado pueblo indígena, y así decidir si es su deseo compartir o no con otros pueblos (Simpson, 1997). Dentro de este patrimonio se incluyen las tradiciones orales, escritas, gráficas, paisajísticas, de fauna y flora,

que determinan la identidad del pueblo por cuanto han mantenido contacto por un período de tiempo prolongado.

La preservación del patrimonio inmaterial por parte de los Estados implica un respeto por la identidad, pero asimismo plantea un desafío en la manera de transmitirlo, pues representa dificultades que no aparecen con el patrimonio material, en cuanto a las estructuras de construcción, difusión y consolidación (Vicario, 2005). La importancia del reconocimiento no-indígena de los “derechos patrimoniales consuetudinarios” de los pueblos indígenas es un medio importante para hacer efectivo el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación, y es vital para la supervivencia del patrimonio indígena” (Simpson, 1997).

El segundo concepto que se describirá es el de *indígena* que, de acuerdo con Marisol de la Cadena (2009), aparece como un concepto que señala o revela una relación entre la diferencia con los otros “no europeos”. Para evidenciar esto, la autora expone lo siguiente:

[...] el primer uso [de la palabra indígena] en inglés viene en un informe de 1598 sobre el descubrimiento de América entre “indígenas” (definida como “personas criadas en ese mismo suelo”) y las personas que los españoles y los portugueses trajeron de África como esclavos. No es de extrañar que estas formas de relacionalidad expresaran la superioridad europea en la medida que “indígena” era sinónimo de “pagano”, almas idólatras que debían ser salvadas por el cristianismo. Más tarde, cuando la razón desplazó la fe como fundamento de la autoridad, “lo pagano” recibió el nuevo nombre de “lo primitivo” (en oposición a “civilizado”) incluyendo lo que se clasificaba como “tribal”, “nativo” y “aborigen” en los lexicones administrativos coloniales. (De la Cadena, 2009, p. 196)

La indigenidad se ha construido desde la diferencia, desde la determinación de lo que no es, o no se considera tradicional, “las prácticas culturales, las instituciones y la política indígenas se hacen indígenas en articulación con lo que no se considera indígena en la formación social particular en la que existen” (De la Cadena, 2009, p. 6).

Otro concepto relevante para abordar en este documento es el de *frontera*, desarrollado por Zapata-Barrero, a partir de un concepto funcional amplio, al afirmar que “si existe frontera es porque existe una diferencia que señalar [...] la constitución misma de la identidad personal o grupal está muy relacionada con una noción de frontera que marca la diferencia respecto a otras identidades.” (Zapata-Barrero, 2012, p. 45). Pero no sólo están las fronteras que marcan diferencias en relación con los sujetos propiamente dichos, sino especialmente en el territorio, por la división político-administrativa que han realizado los Estados. Este mismo autor plantea la necesidad de desterritorializar las fronteras, basado en los actuales flujos migratorios, que para él no deben seguir siendo abordados desde el control de las fronteras territoriales, sino desde la gestión de la movilidad, a partir de la teoría de las fronteras.

Las fronteras han sido asumidas desde la categoría de ‘no lugares’ del Estado, que generan “excepcionalidades políticas, económicas, sociales y culturales en la gestión del gobierno en los territorios globales y locales de las naciones en la era de la globalización” (Castillo, 2013, p. 129). Además, en el caso de los pueblos indígenas que “comparten” territorio fronterizo, sería una reivindicación de la ancestralidad de su territorio, una forma de restituir sus derechos vulnerados al ser separados y divididos territorialmente por configuraciones con el Estado-Nación.



Precisamente este concepto de Estado-nación moderno se fue constituyendo en Europa en el mismo cauce, en el mismo movimiento histórico, del mundo del capitalismo y como parte del patrón eurocéntrico de poder (Quijano, 2014). Los Estados-nación controlan el proceso poblacional en un territorio dado para presentar 'al pueblo' como entidad política y étnica, es decir, una entidad que comparte el origen, la historia y la cultura (Wade, 2007). En ese sentido, desde el nombre mismo de Estado-nación se evoca el supuesto hecho de que una "nación" se organiza políticamente en un "Estado" (Quijano, 2014). Por lo que, por muchos años, los pueblos indígenas fueron obviados por la cultura occidental y adheridos de forma abrupta a las lógicas impuestas desde Europa para los territorios americanos, lo que dejó de lado un asunto fundamental y es que en América Latina los territorios ancestrales (Pageau, 2010) tienen lo que Quijano (2000) expone como una múltiple

ciudadanía. Pero esta ciudadanía no se define por "la pertenencia al espíritu nacional común, lo cual colisiona con los esquemas del pensamiento moderno fundados en una suerte de 'etnicidad ficticia'" (Lell, 2014, p. 61).

Otra de las categorías que se desarrolla en este escrito es la de *multiculturalismo*, el cual, como lo presentan Viveros y Lesmes (2016), se determina por la comprensión de las diferencias al interior del Estado, que permiten dinamizar y regular las identidades colectivas e individuales que conforman la nación. Ello da un lugar a las minorías, al marginado, para que su conocimiento, su cultura, su saber y su historia sean considerados dentro de la variedad que contiene el Estado, mostrando que pueden desarrollar y vivir sus culturas y que, adicionalmente, pueden tener una representación de sus intereses como pueblo.

## Doble nacionalidad de los pueblos indígenas

Desde el campo jurídico, se ha dado un seguimiento extenso al desarrollo del derecho a la doble nacionalidad (Lozano, 2003; Benítez, 2006). No obstante, no se han superpuesto para asumir el tema de una forma transversal, en la que no solo los ciudadanos del común puedan beneficiarse con el goce efectivo de este derecho, sino que especialmente lo hagan los miembros de pueblos indígenas (Grisales, 2000), con el propósito de hacer un reconocimiento a la ancestralidad de su territorio que es el objeto de este texto. Como lo menciona Fals Borda (2003), se genera una necesidad de reenfocar el concepto de región, de forma tal que se lleven a cabo desarrollos binacionales, geográficos y etnoculturales, como los que representa el reconocimiento de este derecho.

Como consecuencia de la división de los Estados y la configuración de un código de nación derivado de este, en países como Colombia, con bastante población indígena, especialmente en las áreas rurales más dispersas, como es el caso de las zonas de frontera, la fragmentación de pueblos enteros fue inevitable en los últimos dos siglos, lo que ha llevado a que se pierdan rasgos culturales de algunas de estas comunidades (Rodríguez, 2007). En el caso de la frontera con Ecuador, por ejemplo, el pueblo de los Pastos perdió su lengua, debido a que, en la inserción de procesos culturales más ligados a la cultura occidental, o la adopción de lenguas indígenas mayoritarias, como, por ejemplo, el proceso de evangelización que se llevó a cabo en el territorio que hoy comparten Colombia y Ecuador, se

optó por usar el español y el quechua para facilitar el proceso de enseñanza, lo que con el tiempo llevó a la desaparición de su lengua propia (Rodríguez, 2001).

No obstante, esta brecha también se ve reflejada en prácticas culturales que pueden ser adoptadas por determinado pueblo indígena en un país, pero no en el otro, como es el caso del pablano como administrador de justicia, para el pueblo Wayúu, en Colombia, que no es reconocido de la misma forma en Venezuela, alterando esencialmente su cultura (Lixinski, 2013). También podemos observar al pueblo Cofán, en la frontera con Ecuador, que es reconocido por sus conocimientos en medicina ancestral, pero que ha expresado su preocupación en su plan de vida, porque los taitas, dedicados a esta labor y quienes cuentan con ese conocimiento de los mayores, son cada vez menos, lo que pone en riesgo el saber ancestral de su comunidad (Pueblo Indígena Cofán, 2009).

En el camino hacia el reconocimiento de sus derechos, los grupos indígenas se han organizado para posicionarse, en las agendas nacionales, regionales y globales, las principales temáticas que reflejan sus intereses. Estas están relacionadas con el territorio, control de su patrimonio cultural, educación bilingüe (para la preservación de sus lenguas), la inclusión, la seguridad alimentaria

## Conclusión

El reconocimiento constitucional que ha otorgado el Estado con respecto al derecho a la doble nacionalidad de los miembros de pueblos indígenas que comparten territorio fronterizo evidencia la necesidad de lograr acuerdos con los países vecinos, a fin de superar las barreras

y conmemoración de las historias indígenas en los imaginarios nacionales y los derechos de los pueblos indígenas a hablar por sí mismos (De la Cadena, 2009). Especialmente, en temas como la doble nacionalidad, se busca un reconocimiento de la ancestralidad de su territorio, que atienda a sus particularidades culturales y permita preservar formas culturales, políticas, educativas y sociales propias de sus formas de vida.

En los ejemplos presentados se muestra la necesidad de desarrollar herramientas jurídicas particulares, que atiendan a las condiciones específicas de los pueblos indígenas (Fernández y Argüello, 2011). En el caso de Colombia, el Gobierno nacional, en el Anexo 4 del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para Todos, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, generó el compromiso de promover acuerdos bilaterales y multilaterales que garanticen la pervivencia de los pueblos indígenas (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2013). En la región también se han realizado estudios sobre las implicaciones derivadas de la separación de pueblos indígenas por la conformación de los Estados (Osburn, 1999; Fals Borda, 2003); pero, como se evidencia en este trabajo, los Estados han dejado de lado las implicaciones que tiene el reconocimiento de este derecho como la protección al patrimonio inmaterial, que representan los pueblos indígenas en su integralidad.

político-administrativas que separan a los Estados, más aún cuando se tiene en cuenta que estas medidas fueron establecidas con posterioridad a la existencia de los pueblos indígenas. Todo ello tiene el objetivo de respetar sus formas de vida particulares, basados en el respeto por las



culturas, conocimientos y saberes ancestrales de estas comunidades. Además, para permitir un libre desarrollo como comunidad por parte de los indígenas, es necesario pensar más allá de las fronteras y que esas medidas pueden ser vistas como una protección al patrimonio inmaterial. En el caso concreto de la doble nacionalidad, esta debe ser la estrategia para iniciar la recuperación del patrimonio inmaterial que se comparte en las zonas de frontera.

La protección del patrimonio inmaterial de los pueblos indígenas, a través del reconocimiento de la doble nacionalidad para las comunidades que comparten territorio fronterizo, es una consecuencia lógica de la responsabilidad que deben asumir los Estados por cuenta de la división de estos pueblos, lo cual afecta no sólo su autodeterminación, sino también sus representaciones culturales (Simpson, 1997). Esta responsabilidad es traducida en acciones que permitan mitigar las afectaciones y promuevan la preservación de tradiciones orales, escritas, gráficas, etc., que permitan determinar la identidad de un pueblo

en particular. Para el caso concreto de Colombia, es un esfuerzo importante que se puede adelantar con los países vecinos, para lograr impactos regionales que fortalezcan las culturas, para recuperar tradiciones que están en riesgo de extinción o que se hayan perdido en alguno de los países en los que habita la comunidad.

Las fronteras geográficas no pueden ser una excusa para perpetuar omisiones estatales o acciones que afectan a los pueblos indígenas; deben convertirse en la oportunidad de estrechar lazos y generar acuerdos que permitan preservar el patrimonio cultural de estos pueblos que, en última instancia, determinan la identidad de las naciones. Ello demuestra un compromiso y respeto por las culturas ancestrales, pues, como lo señala la Unesco en la Declaración de Tokio (2005), estas prácticas tienen un significado imperante para el bienestar espiritual de los pueblos indígenas y las comunidades locales. Adicionalmente, su salvaguardia contribuye a promover y proteger la diversidad cultural y biológica.

## Referencias

- Benítez, C. (2006). *Conflictos de nacionalidad y doble nacionalidad en la frontera colombo venezolana a partir de la promulgación de las cartas constitucionales de la República de Colombia de 1991 y de la República Bolivariana de Venezuela de 1999*. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander.
- De la Cadena, M. (2009). Indigeneidad: problemáticas, experiencias y agendas en el nuevo milenio. *Tábula Rasa*, 191-223.
- Fals Borda, O. (2003). Hacia la II Gran Colombia: función integradora de cuencas y naciones indígenas binacionales. En *Culturas Tradicionales, Territorio y Región* (págs. 33-42). Lima: Memorias del IV Encuentro para la Promoción y Difusión del Patrimonio Inmaterial de los Países Andinos.



- Fernández, J. y Argüello, J. (2011). Aspectos constitucionales del multiculturalismo en América Latina: el caso de los pueblos indígenas. *Pensamiento Constitucional*, 16, 117-140.
- Lixinski, L. (2013). *Intangible Cultural Heritage in International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Lozano, G. (2003). La nacionalidad en la Constitución Política colombiana de 1991. *Revista Derecho del Estado*(15), 143-158.
- Mignolo, W. (2009). La idea de América Latina (la derecha, la izquierda y la opción). *Crítica y Emancipación*, 251-276.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2012). *Convenio entre Colombia y Ecuador sobre el tránsito y transporte de personas, carga, vehículos, embarcaciones fluviales, marítimas y aeronaves*. Esmeraldas. Recuperado de [http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/AdjuntosTratados/52d49\\_ecuador\\_b-convtransitotransporteembarcacionesfluvialesmaritimas aeronaves2012-texto.pdf](http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/AdjuntosTratados/52d49_ecuador_b-convtransitotransporteembarcacionesfluvialesmaritimas aeronaves2012-texto.pdf)
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2014). *Reporte de seguimiento a compromisos del Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 con grupos étnicos*. Bogotá. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Asuntos-Etnicos/Paginas/asuntos-etnicos.aspx>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (2003). *Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial*. París: Unesco. Recuperado de [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=17716&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=17716&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (2005). *Declaración de Tokio sobre el Papel de los Sitios Sagrados Naturales y los Paisajes Culturales en la Conservación de la Diversidad Biológica y Cultural*. Tokio: Unesco.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (15 de julio de 2016). ¿Qué es el patrimonio cultural inmaterial? Recuperado de <http://www.unesco.org/culture/ich/es/que-es-el-patrimonio-inmaterial-00003>
- Osburn, R. (1999). Problems and Solutions Regarding Indigenous Peoples Split by International Borders. *American Indian Law Review*, 2, 471.
- Pageau, C. (2010). Producción de saberes hegemónicos y periféricos: hacia una apertura del horizonte epistemológico. *Section d'études hispaniques*, 12, 181-197.
- Pueblo Indígena Cofán. (2009). *Plan de Salvaguarda del Pueblo Cofán Ingi Atesw'Pama Ñuña'He*. Puerto Asís: Ministerio del Interior.



- 
- Quijano, A. (2009). *Colonialidad del poder y des/colonialidad del poder*. Buenos Aires: XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología.
- Quijano, A. (2000). *Colonialidad del poder, globalización y democracia*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.
- Rodríguez, H. (2001). Las Lenguas Pasto y Quillasinga en el Departamento de Nariño. En *Hechos y Proyecciones del Lenguaje* (Vol. 11, págs. 10-24). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Rodríguez, G. (2007). Argumentos para la resistencia cultural de los pueblos indígenas de Colombia contra el TLC. En E. Rincón, E. Santamaría, y C. Juan, *El Tratado de Libre Comercio, la integración comercial y el derecho de los mercados* (págs. 110-127). Bogotá: Colección Textos de Jurisprudencia.
- Simpson, T. (1997). *Patrimonio indígena y autodeterminación*. Copenhague: Grupo Internacional de Trabajo sobre asuntos Indígenas.
- Vacheron, F. (2007). La UNESCO y el patrimonio inmaterial: estado de la cuestión. En C. p. Cultura, *Relaciones Interétnicas y Culturales* (págs. 21-29). Santa Cruz de la Sierra.
- Vicario, F. (2005). Recuento de lo material en lo inmaterial. Lo tangible en lo intangible. En C. Zea, *Generaciones: transmisión y re-creación de las culturas tradicionales* (págs. 190-213). Medellín: VI Encuentro para la promoción y difusión del patrimonio inmaterial de los países andinos.
- Wade, P. (2007). Identidad racial y nacionalismo: una visión teórica de Latinoamérica. En F. d. indianidad, *De la Cadena, Marisol* (págs. 367-387). Popayán: Envión.

# La política social en el marco del modelo neoliberal: una reflexión abierta al debate

*Francy Martínez\**

## Resumen

La política social, como generadora de bienestar en el ser humano, debe ser el fundamento de cualquier modelo económico, teniendo en cuenta que este su fin último. Es así como en este artículo, mediante un análisis crítico, se identifican los lineamientos conceptuales e históricos no solo del modelo neoliberal, sino de la política social, con el propósito de hacer una reflexión en relación a la forma en la que se implementan los modelos económicos como fin y no como medio para la generación de bienestar en el individuo, especialmente en América Latina. Esto ocasiona distorsiones que finalmente afectan a la población, su bienestar y la relación directa entre el crecimiento económico y el desarrollo social. Al final se realizan unas recomendaciones para abrir el debate en beneficio de la población mediante el uso de dichos modelos.

**Palabras clave:** América Latina, bienestar, modelos económicos, neoliberalismo, política social

## Abstract

Social policy, a means to generate human welfare, must be the core of any economic model, as it is its goal. This article analyses the conceptual and historical characteristics of the neoliberal model and social policy, aiming to reflect on the ways economic models are implemented as an end and not as a means to generate welfare, especially in Latin America. This causes distortions that affect the people, their wellbeing, and the relation between economic growth and social development. At the end, I present some recommendations to open the debate for the benefit of the people through the usage of said models.

**Keywords:** Economic Models, Latin America, Neoliberalism, Social Policy, Welfare.

\* Economista, especialista en Derecho Privado Económico y Magíster en Estudios Políticos Latinoamericanos de la Universidad Nacional de Colombia. Profesora e investigadora de la Universidad de San Buenaventura.

## Introducción

Abordar el tema de la política social en la actualidad se ha convertido en un reto para los diferentes investigadores, puesto que esta adquiere distintas formas no solo a nivel conceptual, sino también teórico, así como por su disímil implementación por parte de los gobiernos en todo el mundo. Sin embargo, esta cuestión es fundamental para cualquier territorio, gobierno y población, a pesar de las diferencias sociales, culturales y políticas existentes, ya que se basa en el deber del Estado de dar respuesta a las necesidades básicas del ser humano. Por esta razón, la política social se ha abordado desde los diferentes modelos económicos y teorías a través de la historia, lo que ha promovido la generación de políticas diversas al respecto, desde las más paternalistas, hasta las que se refieren al individuo como único responsable de su vida<sup>1</sup>.

En ese contexto, el modelo existente, el neoliberalismo, también ha presentado su propia forma de actuar en cuanto a política social se refiere. Este se destaca por dejar en manos del mercado las funciones del Estado, respaldado en su eficiencia y en contraposición a los ineficientes resultados de un Estado paternalista en otros momentos de la historia.

Este modelo, a pesar de estar basado en la teoría neoclásica, que se destaca por considerar al

individuo un ser egoísta racional, además de un habitual asistencialismo en lo tocante a la política social, el neoliberalismo se diferencia del pensamiento neoclásico, en tanto que en este último “el individuo ciudadano en lo social tenía una relación política frente al Estado sujeta a un esquema de derechos y deberes” (Giraldo, 2016, p. 25); mientras que en el neoliberalismo “esa relación es de carácter mercantil y está mediada por intereses egoístas que condicionan la actuación del ciudadano cliente consumidor” (Giraldo, 2016, p. 25).

El neoliberalismo, o nuevo liberalismo, propone una amplia liberalización de la economía y de los mercados, la disminución del gasto público y la mínima intervención del Estado, entre otros principios. Tiene sus orígenes en Friedrich von Hayek<sup>2</sup> y Milton Friedman, quienes presentaban diversas críticas al *New Deal*<sup>3</sup> y al Keynesianismo, ya que, según estos autores, el intervencionismo propiciado por Keynes podría llevar a un futuro socialismo y a la servidumbre del pueblo, puesto que la planificación desde el Estado limitaba las libertades del individuo (Martínez, 2018). De esta manera, Milton Friedman reaparece en el escenario en los años 70, como mentor de los llamados *Chicago Boys*<sup>4</sup>, quienes, bajo el gobierno de Augusto Pinochet, implementaron políticas económicas neoliberales en Chile por primera vez, seguidos por los gobiernos de Margaret

1 Esto en concordancia con los postulados de Thomas Hobbes, filósofo y autor de *Leviatán* (1651), quien dice que el primer postulado del ser humano es el amor por sí mismo, por lo que controla su egoísmo. Sin embargo, Adam Smith (impulsor de la economía moderna), en su teoría de los sentimientos morales, afirma que el sujeto avanza en cumplimiento de sus fines.

2 Hayek escribe su libro, *The road to Serfdom* (1944) (Camino de la servidumbre), en el que evidencia, según el autor, los peligros de la intervención del Estado y propone los principios fundamentales del neoliberalismo.

3 *New Deal*: este fue el nombre que se le dio a la política intervencionista del gobierno de Franklin D. Roosevelt entre 1933 y 1937, con la cual pretendía luchar contra los efectos de la Gran depresión en Estados Unidos, y así dar apoyo a la población en condiciones de pobreza, reformar los mercados financieros y redinamizar la economía de los EEUU, desde el Estado.

4 Estos fueron 25 estudiantes chilenos, economistas neoliberales educados en la Universidad de Chicago, bajo la tutela de Milton Friedman y Arnold Harberger, quienes, al volver a su país de origen (Chile), implementaron estas políticas económicas durante la dictadura del general Augusto Pinochet



Thatcher en Inglaterra y Ronald Reagan en Estados Unidos.

El modelo neoliberal en los países de América Latina, cada uno con sus propias características y temporalidades, se implementó durante los años 80 y 90, mediante la ejecución de las recomendaciones del Consenso de Washington<sup>5</sup>, lo cual generó una serie de falencias importantes en la lucha contra la pobreza y en la ampliación de brechas sociales que impiden de alguna manera el desarrollo social.

Y aunque este modelo se fundamenta en el desarrollo bajo la premisa de la libertad de los individuos, esta no se ha generado, tal y como lo afirma Amartya Sen (2000), puesto que “el desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutaban los individuos” (p. 19), ya que dicha libertad ha sido limitada por el mercado, en tanto que no ofrece las mismas condiciones para todos, lo que se muestra en especial en el principio de exclusión, convirtiendo así dicha libertad en una utopía.

Ahora bien, este modelo se abre camino en América Latina durante las dos últimas décadas del siglo xx. Estos fueron tiempos de crisis, caracterizados por ajustes y reformas económicas y sociales, no solo producto del cambio de modelo, sino también por la llegada de la globalización sin orientaciones claras. Para algunos, aquello fue una oportunidad inmediata de crecimiento y desarrollo; para otros, fue causa de crisis y pérdida de estabilidad política y económica (Martínez, 2018). Por esta razón, desde el gobierno de los Estados Unidos, se realizaron una serie

de recomendaciones, a través del Consenso de Washington, en beneficio de los países en vía de desarrollo, para mejorar su economía, con el fin de que aquellos pudiesen realizar los pagos pendientes, originados por la deuda externa.

La política social en el marco de este modelo ha sido un tema de debate, en cuanto a los resultados e impactos generados en la región, por lo que es importante realizar estudios y análisis sobre este tema, ya que, finalmente, la dinámica económica a nivel mundial debe generarse en torno a la satisfacción de las necesidades humanas y el desarrollo. Como lo define Amartya Sen (2000):

El hecho de que centremos la atención en las libertades humanas contrasta con las visiones más estrictas del desarrollo, como su identificación con el crecimiento del producto nacional bruto, con el aumento de las rentas personales, con la industrialización, con los avances tecnológicos o con la modernización. El crecimiento del PNB o de las rentas personales puede ser, desde luego, un medio muy importante para expandir las libertades de [las] que disfrutaban los miembros de la sociedad. Pero las libertades también dependen de otros determinantes, como las instituciones sociales y económicas, así como los derechos políticos y humanos. (p. 19)

Es por esto que, aunque se generen diferentes modelos económicos en pro del crecimiento, lo que en teoría podría ser adecuado, es importante tener en cuenta que eso debe ser un medio para el desarrollo social y no el fin mismo de la economía, ya que cuando se implementa de esa

5 El Consenso de Washington, conformado por el Fondo Monetario Internacional, FMI, el Banco Mundial, BM y el Tesoro de los Estados Unidos, es un conjunto de medidas económicas de corte neoliberal (10 principios) que se implementaron a partir de los años 80, para hacer frente a la crisis de deuda latinoamericana. Estos principios son: 1. Disciplina fiscal; 2. Reordenación de las prioridades del gasto público; 3. Reforma tributaria; 4. Liberalización de las tasas de interés para que fuesen establecidas por el mercado; 5. Tipo de cambio libre regulado por el mercado; 6. Liberalización del comercio; 7. Liberalización de la inversión extranjera; 8. Privatización; 9. Desregulación y 10. Derechos de propiedad

manera, se pone en peligro al individuo, sus derechos y libertades.

Por lo anterior, para entender un poco más el tema de política social, es necesario hacer un

## Política social

Una primera interpretación de la política social la hace Donzelot (1984), citado por Giraldo (2016), para quien la génesis de esta “se originó en occidente en la contradicción entre los ideales republicanos de la revolución liberal y la realidad social” (p. 8), durante el siglo XVII. Sin embargo, afirma que no fue sino hasta el siglo XIX que lo social apareció como un asunto de política pública (Martínez, 2018).

Es así como algunos historiadores refieren el origen de la política social al naciente Estado moderno y la evolución del capitalismo primitivo en la que, en sus orígenes, lo social era una simple preocupación específica por todas aquellas personas inmersas en la pobreza, basada especialmente en el asistencialismo y la filantropía, con la iglesia a la cabeza, la cual se alejaba de las políticas de gobierno, como una situación residual de los acontecimientos económicos y políticos del momento.

De esta manera, se relacionan dos hechos históricos que marcan el nacimiento de estas políticas diferenciadoras. El primero de ellos se dio con la reina Isabel I de Inglaterra y las leyes de los pobres (*Poor Laws*), quien abordó la política social de manera diferente al simple asistencialismo.

breve acercamiento histórico y conceptual, antes de formar una reflexión o análisis en referencia, ya que existen marcadas diferencias entre algunos autores, además de las problemáticas planteadas al respecto.

El segundo tuvo lugar, de la misma manera, con Federico II en Prusia en el mismo siglo, lo que dio origen a la política social (Herrera y Castón, 2003).

Posteriormente, Gustav Schmoller, a finales del siglo XIX propone una serie de reglas para la asistencia y protección del trabajador contratado, seguida por Otto Von Bismark, durante los años 80, quien desarrolla el modelo bismarckiano, en el que se aborda el tema de la seguridad social, implementado las instituciones del Estado a las caritativas, lo que dio lugar a la primera ruptura con las instituciones de beneficencia.

Basado en esto, el autor William Henry Beveridge crea los planes avanzados en beneficio de los trabajadores, mediante el Plan Beveridge<sup>6</sup>. Según dicho plan, las políticas sociales deben ser “guiadas por el Estado social-democrático, entendido este como el compromiso entre capitalismo - mercado y democracia - gobierno político” (Herrera y Castón, 2003, p. 22), en el que, además de al Estado, se le asigna responsabilidad a la empresa por los temas sociales de los trabajadores.

6 El Plan Beveridge contiene dos partes: la primera el plan de seguridad social y la segunda es un informe para el desarrollo de una política de pleno empleo.



Finalmente, Harol Wilensky<sup>7</sup> aparece en escena con el Estado de bienestar (*Welfare State*). Este modelo consiste en “el conjunto de garantías y de las intervenciones elaboradas por el Estado para asegurar algunos estándares mínimos de ingresos, alimentación, salud, vivienda y educación a todo ciudadano como derecho social y no como caridad” (Wilensky, 1985, citado en Herrera y Gastón, 2003, p. 22)

Ahora bien, después de este recorrido histórico, se hace un acercamiento conceptual a la política social, teniendo en cuenta que esta no presenta una definición específica que permita unificar diferentes criterios académicos y filosóficos. Sin embargo, en términos generales se pueden encontrar algunos puntos comunes entre diversos autores. Para empezar, se puede afirmar que esta se relaciona directamente con el bienestar de los individuos mediante las acciones del Estado (Martínez, 2018). Lo anterior se fundamenta en su origen etimológico, pues la palabra política se deriva del latín *politicus*, que significa ‘actividad de quienes rigen o aspiran a regir los asuntos públicos’. Así mismo, la palabra social proviene del latín *socialis*, perteneciente o relativo a la sociedad (Real Academia Española, 2017, definición 1). En ese sentido se dice que las políticas sociales son aquellas acciones que se generan desde quienes rigen los asuntos públicos, las cuales propenden por el bienestar de una sociedad.

Algunas formas de definir la política social pueden ser las siguientes. En un sentido humanista, la política social suele ser entendida como “el conjunto de medidas e instituciones cuyo objeto

es el bienestar de la población” (Laurel, 1995, p. 177). De manera estratégica, se puede definir como una serie de estrategias que posibilitan de alguna manera la justicia social<sup>8</sup>. En tal sentido Solimano (1998) afirma que “la política social suele definirse como una estrategia contra la pobreza en que las consideraciones sobre la distribución del ingreso permanecen como un objetivo implícito (o incluso ambiguo) en la agenda de las instituciones y los gobiernos” (p. 32).

No obstante, para autores como Raczynski y Serrano (2005):

La política social no es solo la respuesta estatal frente a situaciones de emergencia, o un mecanismo de redistribución de oportunidades que actúa con criterios de equidad y bienestar sociales, es también una poderosa palanca de construcción de sociedad y distribución de signos de pertenencia e integración a una comunidad sociopolítica. (p. 5)

Lo queda claro es que existen algunos componentes comunes entre los diferentes autores. Esto se explica teniendo en cuenta que la política social es una forma de corregir las incoherencias o distorsiones que se presentan entre los derechos jurídicos de los individuos y las realidades sociales desde el Estado o desde el mercado. Su objetivo es el bienestar de las personas, mediante la generación de estrategias que permitan lograr este fin, utilizando los instrumentos que este considere pertinente (Martínez, 2018).

Con lo anteriormente planteado, se puede intuir que la insatisfacción de las necesidades básicas humanas ha generado crisis sociales,

7 Harold Wilensky, sociólogo organizador estadounidense, nacido en 1923 y fallecido en 2011, escritor de diferentes libros, algunos enfocados en el Estado de bienestar y la igualdad, sindicalismo y de economía política.

8 La justicia social podría entenderse desde la teoría del contrato social, que defiende que los seres humanos acuerdan un contrato social implícito para vivir en sociedad, lo que les otorga ciertos derechos a cambio de abandonar la libertad de la que dispondrían en el estado de naturaleza. Sin embargo, también podría verse en un sentido más moderno, a partir del bienestar de los individuos y la atención a sus necesidades y capacidades más básicas. (Murillo y Reyes, 2011)

inconformismo de la población y levantamientos que ponen en jaque a gobiernos a nivel mundial. Por esto, algunos autores defienden la idea de que la política social nace como una forma de control social de la población, mediante la promoción del bienestar, basada en la premisa de estabilidad y paz (Herrera y Castón, 2003), en contradicción con lo mencionado al inicio del documento, en el que se expone que esto debe ser un instrumento para la solución a problemas sociales y no el fin.

En consecuencia, se podría deducir que el modelo económico actual, que encuentra su justificación en el crecimiento económico y cuya base es la libertad de mercado, la desregulación, las privatizaciones y el incentivo de la inversión extranjera directa entre otras características algunas veces podría estar en contravía con el desarrollo

humano y el bienestar del individuo. Cabe resaltar que este, en teoría, podría llegar a solucionar problemas sociales relevantes, pero que, en su implementación, ha generado distorsiones que han impedido su óptimo funcionamiento.

Lo anterior se puede evidenciar de manera estadística en el siguiente apartado, que corresponde al fundamento de este documento. Su propósito es solo realizar una reflexión y una apertura al debate acerca de la implementación de modelos económicos como fin, y no como medio. Dichos modelos, aunque eficientes en cuanto a crecimiento económico, no permiten el desarrollo del individuo mediante las libertades que se profesan, ya que sin tener las condiciones mínimas de desarrollo, las libertades solo son parte de diversos textos y documentos, alejados de una realidad dinámica y diferenciada a nivel global.

## Una breve mirada desde la estadística

El modelo económico actual, el neoliberalismo, concibe el mercado como la mejor forma de administrar los recursos. Este modelo, además de buscar la eficiencia y eficacia de los servicios, permite mejorar su calidad mediante la existencia de diferentes competidores, lo que finalmente lleva a un equilibrio de precios en beneficio de los clientes (individuos) que, en comparación con la gestión del Estado<sup>9</sup>, sería la mejor manera de asignar los recursos y generar mayores beneficios en pro de la superación de temas sociales como la pobreza y la desigualdad.

Sin embargo, la realidad del mundo presente es muy diferente, ya que a pesar de generar un marco regulatorio y estándar que muestra el camino a seguir para toda la economía mundial especialmente la de América Latina, se han ampliado las brechas entre ricos y pobres, engordado las arcas de algunos grupos y los países menos desarrollados han mantenido una permanente dependencia de los económicamente más poderosos.

Es así que, en temas como la desigualdad en América Latina, medida a través del índice de Gini<sup>10</sup>, se evidencian grandes brechas entre ricos

9 En una competencia perfecta, lo cual elimina de la teoría las fallas de mercado.

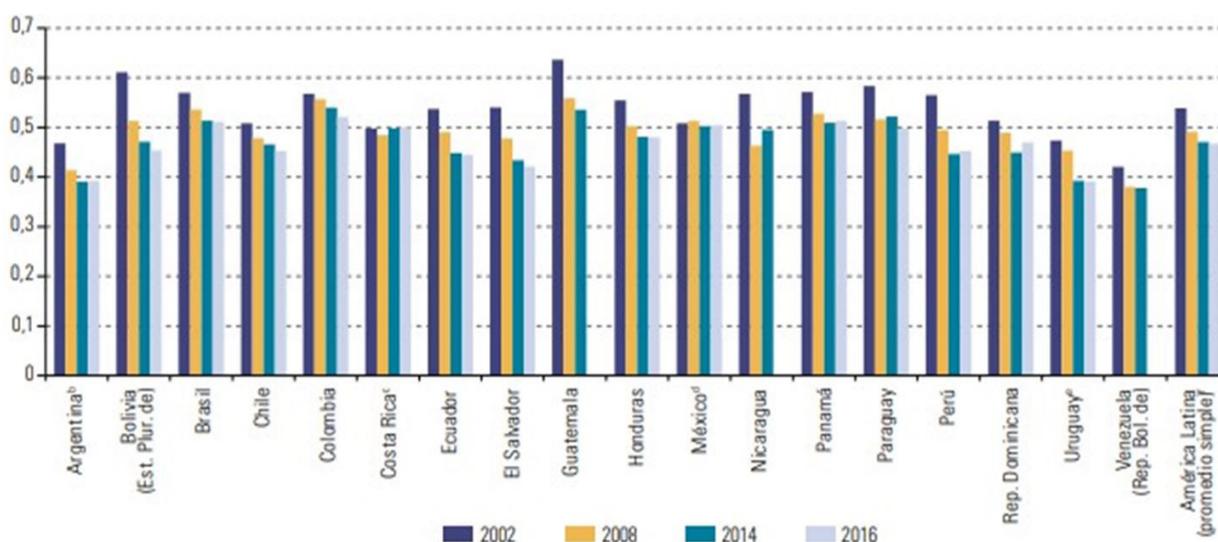
10 El coeficiente de Gini es una medida que permite evidenciar la desigualdad o la concentración del ingreso de la población que se toma de 0 a 1, donde 0 es la máxima igualdad y 1 es la máxima desigualdad.



y pobres. En promedio, este indicador es de 0,46<sup>11</sup> para el 2016, para el que Brasil, Colombia, México y Panamá son los que mayor índice de desigualdad presentan. Así mismo, mientras para Colombia y Brasil este indicador ha disminuido en los últimos años, para México y Panamá sigue en aumento. Cabe resaltar que, aunque en apariencia las brechas han disminuido a nivel general, estas no son generalizadas en cada uno de los países de la región.

De acuerdo con lo anterior, se evidencia una disminución a nivel regional del 1,5% anual entre los años de 2002 y 2008; de un 0,7% entre el 2008 y el 2014; y del 0,4% entre el 2014 y el 2016, lo que indica una posible decadencia del modelo en cuanto al impacto social que ha presentado, (2016).

**Figura 1.** América Latina (18 países): Índice de GINI, 2002 – 2016.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL

De otro lado, al realizar un análisis de la pobreza en América Latina, se evidencia que esta se ha mantenido a pesar de las políticas generadas en el marco del neoliberalismo, puesto que, aunque entre el 2002 y el 2014 se presentó una prudente reducción de esta en la región (no en todos los países), durante el 2015 y el 2016 nuevamente

se incrementó. Para el 2017, habría cerca de 187 millones de personas en situación de pobreza y de 62 millones en pobreza extrema, en los países latinoamericanos, y esto sin hablar de la calidad de vida de los demás individuos en derechos sociales.

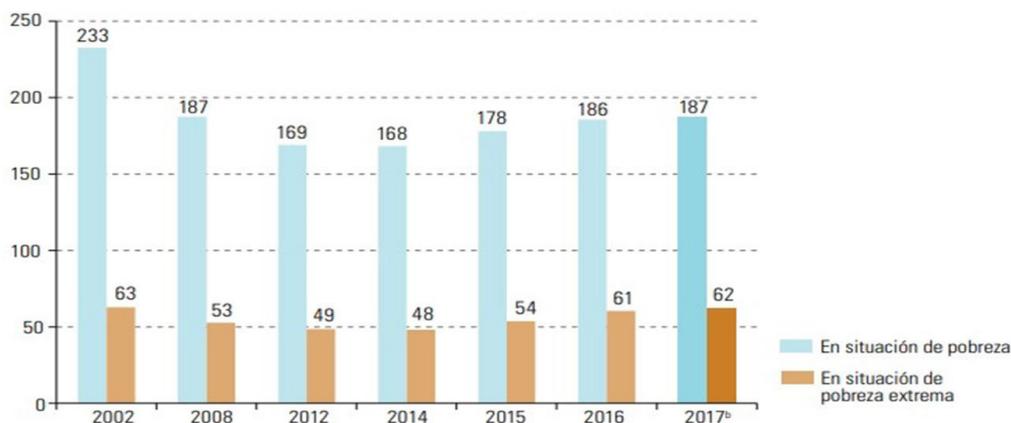
11 Promedio para 18 países sobre la base de información de 2016, excepto en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil y Chile (2015) y Guatemala, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela (2014).

**Figura 2.** América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema y personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 2002-2017 (Porcentaje).



Fuente: CEPAL (2016)

**Figura 3.** América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema y personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 2002-2017 (Millones de personas).



Fuente: CEPAL (2016)

## Reflexión final

Lo mencionado anteriormente podría responder de alguna manera a varios factores. El primero de ellos sería la debilidad del modelo frente a la gestión social, ya que, al dejar la responsabilidad de temas sociales en manos de privados, y solo al Estado lo que el mercado no puede cubrir de manera residual, hace que se justifique la necesidad de fortalecer el sector empresarial

hegemónico, basado en la necesidad de la eficiente asignación de recursos y a la estabilidad económica del país. Esto sigue generando acumulación de capital en ciertos grupos reducidos, ampliando la brecha entre ricos y pobres.

Lo anterior se ha evidenciado a través de la historia. Por ejemplo, en Colombia, durante los



años 90, cuando el sector financiero presentó una crisis, el gobierno socializó las pérdidas en pro de la estabilidad económica, mediante la inyección de liquidez con los recursos de todos los colombianos, pero sin afectar sus ganancias futuras, es decir, se privatizan las ganancias. Con esto, es importante tener claridad sobre el papel del Estado frente a las responsabilidades sociales que tiene y a las del mercado.

En segundo lugar, aunque el modelo en teoría podría llegar a ser interesante en tanto evita el Estado paternalista que en un momento existió y puso en jaque la economía y estabilidad de los países latinoamericanos, es necesario generar cambios que permitan que el modelo sea un medio y no un fin en sí mismo, pues al estar la sociedad al servicio del modelo, los diversos gobiernos de la región han pasado por alto los efectos negativos que ha presentado, especialmente a nivel social, sin olvidar por supuesto la sostenibilidad ambiental. Es por ello que nuevamente el Estado, a través de sus gobiernos, debe tener mayor independencia en la toma de decisiones, especialmente en lo que respecta al ámbito social. Aunque se desvíen un tanto de la línea estándar del neoliberalismo, podrían afectar el desarrollo de individuo en cada uno de los territorios.

En tercer lugar, es preciso tener en cuenta que el ser humano es cambiante e impredecible en algunos campos, lo cual no debe ser ajeno al modelo implementado, es decir, que éste debe ser igualmente dinámico. Lo anterior se explica teniendo en cuenta que una teoría estática impide tener una visión de la realidad tal y como se presenta, lo que evita de alguna manera la

generación de opciones y alternativas que conlleven a enfrentar de manera ágil y óptima los obstáculos que se puedan presentar en el proceso. Con ello se convierten las decisiones de gobierno en hechos mediáticos de corto plazo, sin un impacto duradero y sostenible.

Finalmente, es importante entender que el modelo es solo eso, un modelo, que, además de ser adoptado, debe ser adaptado a cada una de las situaciones y particularidades específicas de cada región, pues pensar que todos los territorios son iguales, y por ende el modelo único sería funcional de manera estándar, ya es un error en sí mismo. Como alternativa única y hegemónica, puede generar crisis económicas, políticas y sociales, como ya se ha observado, que derivarían en guerras internas, pobreza, pérdida de gobernabilidad y sobreexplotación de recursos naturales entre otras situaciones difíciles, en las que el ser humano es el único perdedor.

Para concluir, es importante evidenciar que todo lo planteado gira alrededor de la idea de que el ser humano y sus necesidades son el fin, no el medio. El modelo que se presente es el medio para generar alternativas que permitan el desarrollo social y, sin importar si es un modelo neoliberal, pos neoliberal o el nuevo socialismo del siglo XXI, lo importante es que cada uno sea implementado como una carta de navegación en un mundo globalizado, sin dejar de lado las particularidades de cada uno, ya que globalización no significa estandarización. Significa que ya somos todos en un mismo planeta con las diferencias que el ser humano, la geografía, el clima y los recursos entre otros factores presentan.

## Referencias

- Giraldo, C. A. (2016). *Política social contemporánea. Un paradigma en crisis*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Herrera, M., y Castón, P. (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona, España: Editorial Ariel S.A.
- Laurel, A. (1993). La política social en la crisis: una alternativa para el sector salud. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104->
- Martínez, F. (2018). *El cambio de política social en Ecuador: del neoliberalismo al gobierno de Rafael Correa 2007-2017*. Tesis como requisito para la obtención del título de Magíster en Estudios Políticos Latinoamericanos. Bogotá.
- Murillo, J. y Castilla, R. (2011). Hacia un concepto de justicia social. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficiencia y cambio en la educación*, 9(4). 7-23.
- Raczynski, D. y Serrano, C. (2005). Las políticas y estrategias de desarrollo social. Aportes de los años 90 y desafíos futuros. En P. Meller (ed.) *La Paradoja Aparente. Equidad y Eficiencia: Resolviendo el Dilema* (pp. 225-283). Santiago de Chile: Taurus-Aguilar,
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad* (10ma ed.). Colombia, Bogotá: Ed. Planeta.
- Solimano, A. (1998). Crecimiento, justicia distributiva y política social. *Revista CEPAL*, 65. 31-44 Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12108/1/065031044\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12108/1/065031044_es.pdf)

# Recursos para la participación política juvenil en Colombia. Estudio de caso: Cartagena de Indias

*Laura Milena Negrete Londoño\**

## Resumen

Este artículo sintetiza el trabajo de grado de la autora, en el programa de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana. Tiene como objetivo estudiar los factores que inciden en la participación política de los jóvenes en el contexto de Cartagena de Indias. Se desarrolla como un estudio de caso, con enfoque cuantitativo, a través del cual se abordan las dinámicas juveniles en el convulsionado contexto político de Colombia y, en especial, de Cartagena de Indias, así como su participación en distintos escenarios. Para ello, se aplicaron encuestas que indagan sobre aspectos de la relación entre jóvenes y política. A partir de los resultados, se determinaron y analizaron las variables que, directa e indirectamente, inciden en el grado de participación de la población estudiada en el contexto elegido.

**Palabras clave:** participación política, espacios políticos, factores políticos, población juvenil, motivaciones.

## Abstract

This article summarizes the author's undergraduate thesis at Pontificia Universidad Javeriana Political Science Department. Its objective is to study the factors that influence the political participation of young people in the context of Cartagena de Indias. It is developed as a case study, with a quantitative approach, through which youth dynamics are addressed in the convulsed political context of Colombia and, especially, Cartagena de Indias, as well as their participation in different scenarios. For the above, surveys were applied to inquire about aspects of the youth-political relationship. Based on the results, the paper identifies and analyses the variables that, directly and indirectly, affect the degree of participation of the population studied in the chosen context.

**Keywords:** political participation, political spaces, political factors, youth population, motivations.

\* Polítóloga de la Pontificia Universidad Javeriana. Estudiante de Especialización en Gestión Pública en la Escuela Superior de Administración Pública. Contacto: l.negrete@hotmail.com

## Introducción

En los últimos años, se ha incrementado la literatura sobre la participación de los jóvenes en los distintos escenarios políticos. Con el auge de los medios masivos y las redes sociales, la opinión de los jóvenes sobre distintos temas (sociales, políticos, académicos, económicos, ambientales, etc.) parece enriquecerse. Sin embargo, es necesario que, desde los diversos ámbitos y enfoques, se sistematicen los estudios para determinar la participación de los jóvenes en la política, y las apreciaciones se conviertan en conclusiones.

En tal sentido, resultan pertinentes las investigaciones en distintos espacios que se han asumido como antecedentes de este trabajo. Así, son de interés las encuestas del Instituto de la Juventud de Chile (Injuv), a una población entre los 15 y 29 años. El Informe sexta encuesta nacional de juventud-Injuv (Injuv, 2010), en su séptimo capítulo, *Proceso de integración microsociedad y formación de capital social*, informa sobre la participación de los jóvenes en organizaciones o agrupaciones. En él se evidencia que la participación en política o actividades afines es la más baja de todos los sectores, con un porcentaje que sólo se aproxima al 10%:

la pertenencia a las organizaciones o clubes deportivos cuenta con el 25.5%, seguido por comunidades o grupos virtuales con el 12.2% de los encuestados. Luego se ubica la participación de grupos artísticos/culturales con el 11.7% y finalmente la participación en organizaciones de voluntariado o ayuda a otros con el 9.9%. (Injuv, 2010, p. 128)

Encuestas similares se han aplicado, entre otros países, en México, por el Instituto Mexicano de la Juventud (2006), y en Colombia, por el colectivo Colombia Joven (entre 1985 y 2003). Sin embargo, por las fechas señaladas, es claro que las conclusiones pudiesen ser distintas si se contrastan con los tiempos actuales.

Por ello, en los repositorios universitarios se han incrementado los trabajos de grado (en distintos ciclos) sobre la participación de los jóvenes en las actividades políticas. En el Programa de Ciencia Política de la Universidad Javeriana, se destacan las propuestas de De los Ríos (2009), Gutiérrez (2011), entre otros. Este trabajo toma en cuenta dichos antecedentes y dialoga con ellos en procura de llegar a conclusiones que puedan aplicarse a la relación de los jóvenes colombianos con la política y, en particular, a los jóvenes cartageneros.

## Marco teórico

Este trabajo asumirá el modelo *Beyond SES "A resource model of political participation"* (Un modelo de recursos de la participación política) propuesto por Brady, Verba y Scholzman (1995). A partir de él, se demuestra que las motivaciones de los individuos y el interés en la política no son suficientes para explicar su participación

en ella. Los autores señalan que los recursos de tiempo, dinero y habilidades cívicas son potentes predictores de la participación política, más allá de las variables socioeconómicas.

Sin embargo, al margen de esas variables, para los autores, los recursos políticos que se



describen en su modelo son trascendentes en su teoría. Así, entre las variables que inciden en las conclusiones a las que se llegue sobre la participación política de los jóvenes en actividades políticas, se pueden mencionar: el *tiempo*, que puede dedicarse a trabajar en campañas políticas, escribir una carta a un funcionario, asistir a una reunión de la comunidad, entre otras; el *dinero*, donado para candidatos, partidos o en innumerables organizaciones o causas políticas; las *habilidades cívicas*, que se inician a temprana edad, en el hogar y en la escuela, pero se

## Metodología

El trabajo se desarrolló como un estudio de caso, aplicado en la ciudad de Cartagena de Indias. Aunque se comentan cualitativamente algunos datos, el análisis es fundamentalmente cuantitativo, utilizando el programa SPSS de la relación entre variables (participación política, tiempo, dinero, habilidades cívicas). Ello con la finalidad de comprobar que, en la práctica, la teoría se aplica en el grado de participación política y que las respuestas eran coherentes con los estudios previos.

En un primer momento, y para trazar una línea de trabajo que permitiera ratificar o falsear las primeras conjeturas derivadas de la observación, se formuló la siguiente hipótesis: mayor acumulación de recursos individuales de tiempo, dinero y habilidades cívicas, es más probable que la participación del individuo sea alta. Estos recursos se acumulan en mayor medida en las personas pertenecientes a los estratos socioeconómicos más altos.

En un segundo momento, se elaboró un cuestionario que permitiera indagar las relaciones entre

desarrollan en la vida adulta y perfeccionan en instituciones no políticas, como el lugar de trabajo, asociaciones de voluntariado e iglesias.

En síntesis, el principal aporte de Brady, Verba y Lehman (1995) es el análisis de la influencia de los factores individuales sobre la participación política (más allá de las variables socioeconómicas). Con ella se explica que las intenciones de los individuos no sean suficientes para participar.

las variables de análisis propuestas en el marco teórico base del análisis y la participación en política. Para obtener resultados más confiables, se elaboraron dos bosquejos sucesivos del cuestionario, que se ajustaron hasta tener el cuestionario final.

En tercer lugar, para probar la fiabilidad de dicho cuestionario y para que la formulación de las preguntas se adecuara a los futuros encuestados cartageneros, se realizó una prueba piloto en Bogotá, en 20 jóvenes. Una vez realizado este proceso, se observó que el cuestionario y el lenguaje utilizado eran claros para los encuestados. Por ello, se aprobó su implementación en la población cartagenera seleccionada.

En Cartagena, se encuestó a jóvenes entre los 16 y 30 años (rango de edad escogido para el estudio), de estratos medios (3 y 4). La muestra utilizada fue de 60 casos seleccionados aleatoriamente, por rangos de edad y sexo de la siguiente manera: 20 jóvenes entre los 16 y 17 años, 20 jóvenes entre los 18 y 22 años, 20 jóvenes entre los 23 y 30 años.

**Tabla 1.** Rango de edad en la que se ubica el encuestado

Rango de edad	Frecuencia	Porcentaje
16-17 años	20	33.3
18-22 años	20	33.3
23-30 años	20	33.3
Total	60	100.0

Fuente: elaboración propia

En la variable sexo, se escogió la muestra de manera equitativa: la mitad de los encuestados fue masculina y la otra, femenina:

**Tabla 2.** Sexo del encuestado

	Frecuencia	Porcentaje
Femenino	30	50.0
Masculino	30	50.0
Total	60	100.0

Fuente: elaboración propia

Como se mencionó, los encuestados pertenecen a los estratos 3 y 4 de Cartagena, distribuidos de la siguiente manera:

**Tabla 3.** Estrato socioeconómico del encuestado

	Frecuencia	Porcentaje
Estrato 3	32	53.3
Estrato 4	28	46.7
Total	60	100.0

Fuente: elaboración propia

La encuesta se realizó de manera personal a cada uno de los jóvenes, quienes tuvieron una respuesta positiva al cuestionario. Se considera que las respuestas fueron honestas y de buena fe.

En cuanto a la ubicación por barrio, la distribución de los encuestados fue la siguiente:



**Tabla 4.** Nombre del barrio donde vive el encuestado

Nombre del barrio	Frecuencia	Porcentaje
Las Palmeras	7	11.7
Manga	11	18.3
El Campestre	15	25.0
Blas de Lezo	2	3.3
San Juan	1	1.7
Alto Bosque	5	8.3
Providencia	1	1.7
El Cabrero	1	1.7
La Castellana	2	3.3
La Troncal	2	3.3
Marbella	1	1.7
El Centro	4	6.7
Los Corales	3	5.0
Pie de la Popa	3	5.0
El Socorro	2	3.3
Total	60	100.0

Fuente: elaboración propia

Respecto al nivel educativo de los encuestados (según su último nivel de formación), se obtuvieron los siguientes resultados:

**Tabla 5.** Último nivel de estudios alcanzado por el encuestado

Último nivel de estudios	Frecuencia	Porcentaje
Primaria completa	1	1.7
Secundaria incompleta	16	26.7
Secundaria completa	16	26.7
Pregrado	26	43.3
Posgrado	1	1.7
Total	60	100.0

Fuente: elaboración propia

Después de realizadas las encuestas, se creó una base de datos en el programa SPSS con los resultados obtenidos. Inicialmente se observó la consistencia de las respuestas de los encuestados al

interior del cuestionario, a través de tablas cruzadas para determinar la confiabilidad de los resultados de la encuesta. Se dan a continuación tres ejemplos:

**Tabla 6.** Nivel de ingresos- estrato socioeconómico

		Estrato socioeconómico al que pertenece el encuestado			
		Estrato 3		Estrato 4	
		Conteo	Column Total N %	Conteo	Column Total N %
(En caso de que viva con su familia/vive solo y su flia lo mantiene) Monto aproximado de los ingresos de su familia	Menos de 566.700 pesos	0	.0%	0	.0%
	Entre 566.700 y 1'499.999 pesos	9	28.1%	1	3.6%
	1'500.000 y 2'999.999 pesos	9	28.1%	6	21.4%
	3'000.000 y 4'449.999 pesos	3	9.4%	8	28.6%
	4'500.000 y 5'999.999 pesos	0	.0%	2	7.1%
	6'000.000 o más	0	.0%	2	7.1%

Fuente: elaboración propia

En la tabla anterior, se observa que la distribución de ingresos es consistente con lo que sugiere la estratificación. En el estrato 3, la mayoría de los ingresos se ubican entre 566 700 y 2 999 999 pesos. En contraste, los ingresos del estrato 4 se

ubican en mayor medida, en el rango de ingresos de 1 500 000 y 4 449 999 pesos. Esto respalda que los jóvenes han contestado con honestidad el cuestionario.

**Tabla 7.** Nivel de estudios- estrato

		Estrato socioeconómico al que pertenece el encuestado			
		Estrato3		Estrato 4	
		Count	Column Total N %	Count	Column Total N %
Nivel educativo alto/Nivel educativo bajo según últimos estudios alcanzados	Alto	13	40.6%	14	50.0%
	Bajo	19	59.4%	14	50.0%

Fuente: elaboración propia



En este estudio, el nivel educativo de los encuestados se reagrupó en dos categorías: nivel educativo alto, en el cual se encuentran los encuestados que tienen como último nivel de estudios alcanzado el pregrado y el posgrado; y nivel educativo bajo, en el que encontramos los casos de los jóvenes que se ubican entre primaria completa y secundaria completa. Esto se realizó con la finalidad de analizar de manera más sencilla

esta variable en una comparación de medias, que se realizó más adelante en la investigación.

Esa tabla también prueba la consistencia de las respuestas de los jóvenes en el cuestionario. Se observa que en el estrato 4 se ubica un mayor porcentaje de jóvenes con el nivel educativo más alto: 50% frente a un 40% de jóvenes pertenecientes al estrato 3.

**Tabla 8.** Nivel de estudios- edad

	Rango de edad en la que se ubica el encuestado						
	16-17 años		18-22 años		23-30 años		
	Count	Column Total N %	Count	Column Total N %	Count	Column Total N %	
Nivel educativo Alto/ nivel educativo Bajo según últimos estudios alcanzados	Alto	0	.0%	11	55.0%	16	80.0%
	Bajo	20	100.0%	9	45.0%	4	20.0%

Fuente: elaboración propia

En la tabla anterior, se observa que los jóvenes con mayor edad se ubican en los niveles educativos más altos, lo cual es importante para determinar la consistencia del cuestionario.

El análisis de los datos tuvo en cuenta las siguientes consideraciones: a) análisis estadístico de frecuencias, b) tablas cruzadas entre variables de estudio, c) comparación de medias, d) correlación, e) regresión.

### Descripción de algunos hallazgos

Las conclusiones del trabajo se desprenden de los resultados obtenidos a partir del siguiente cuestionario:

*¿Votó el encuestado en las últimas elecciones?*

Las respuestas se sintetizan en la siguiente tabla:

**Tabla 9.** Votación de jóvenes en las últimas elecciones

		Frecuencia	Porcentaje
Valid	Sí	30	71.4
	No	12	28.6
	Total	42	100.0
Missing	No aplica	18	
	Total	60	

Fuente: elaboración propia

Puede verse que el porcentaje de jóvenes que votó en las últimas elecciones (71.4%) supera al porcentaje de personas que no votó (12%) y, por supuesto, al número de participante que no lo hizo (18 jóvenes) porque no había alcanzado la edad para votar. Este resultado implica que los jóvenes asumen como una responsabilidad ciudadana participar con su voto en las elecciones.

*¿Participó el encuestado en alguna campaña electoral de algún candidato?*

La siguiente tabla resume las respuestas a este cuestionario:

**Tabla 10.** Participación de jóvenes en campañas electorales

		Frecuencia	Porcentaje
	Sí	16	37.2
	No	27	62.8
	Total	43	100.0
Missing	No aplica	17	
	Total	60	

Fuente: elaboración propia

Es notorio que, según estos resultados, votar en las elecciones no conlleva necesariamente participar en el proselitismo, o hacer campaña a alguno de los candidatos. En estos, la cantidad de jóvenes que no lo hacen (62.8%) supera a los jóvenes que lo hacen (37.2%) y a quienes, por su edad, no les aplica la pregunta (17 jóvenes).

*¿Ha participado el encuestado en alguna marcha de protesta o manifestación pública?*

Las respuestas se sintetizan en la siguiente tabla:

**Tabla 11.** Participación de jóvenes en marchas de protesta

		Frecuencia	Porcentaje
	Sí	26	44.1
	No	33	55.9
	Total	59	100.0
Missing	No aplica	1	
Total		60	

Fuente: elaboración propia

En este caso, es notorio que la brecha entre los que responden *sí* (44.1%) y los que responden *no* (55.9%), o viceversa, es menor que el resultado de las dos preguntas anteriores. Esto porque, quizás, asistir a una marcha implique algo más que participar en política: puede verse también como un acto de camaradería entre grupos de amigos, o quizás como una moda.

*¿Ha participado el encuestado en alguna campaña por internet a favor de alguna causa? ¿Cuál? (pregunta número 12 del cuestionario).*

Las respuestas a este interrogante se aprecian la siguiente tabla:

**Tabla 12.** Participación de jóvenes en campañas (internet)

	Frecuencia	Porcentaje
Sí	21	35.0
No	39	65.0
Total	60	100.0

Fuente: elaboración propia

Es evidente que, según estos resultados, los jóvenes que utilizan el internet para promover causas políticas son muy pocos (35%) respecto de los que no lo utilizan (65%). Esto quizás obedece a que la mayoría de los jóvenes utiliza el internet como recurso académico o espacio de entretenimiento y no como escenario de promoción política. Esto puede desmentir parcialmente la idea según la cual el auge de los medios de

comunicación incrementó una gran participación de jóvenes en las actividades políticas.

De otro lado, en cuanto al modelo propuesto por Brady, Verba y Scholzman (1995), las variables a) dinero, b) tiempo, c) habilidades cívicas d) nivel educativo y e) edad en relación con la variable dependiente, *participación política*, se puede afirmar lo siguiente.

## Dinero

Se presenta el cruce entre: a) dinero, medido a través del estrato socioeconómico del encuestado), y b) participación política. El dinero

puede ser donado para candidatos, partidos u organizaciones o causas políticas.

**Tabla 13.** Participación política según estrato socioeconómico

	Estrato socioeconómico al que pertenece el encuestado	N	Media	Desviación típ.	Error típ. de la media
Indicador de Participación política	Estrato3	32	1,38	1,408	,249
	Estrato 4	28	1,75	1,323	,250

Fuente: elaboración propia

El resultado de este análisis indica que se confirma la teoría, al observar que la media más alta de la participación política se ubica en el estrato socioeconómico más alto. En contraste, los más inactivos políticamente se ubican entre los estratos socioeconómicos más bajos.

Es importante resaltar que tradicionalmente la situación socioeconómica ha sido importante en las predicciones de la participación y el desarrollo de la acción política de las personas, pues distribución de los ingresos se da de

manera desigual en los individuos. Es decir, se observa que las personas pertenecientes a estratos socioeconómicos más altos cuentan con una mayor acumulación de ingresos y recursos. Esto debido a que las personas con menor dinero disponen de menor tiempo para participar porque su principal objetivo es trabajar para sobrevivir, y, en segundo lugar, tienen menores posibilidades de invertir el dinero que obtienen para fines políticos porque deben gastarlo en necesidades propias (Brady, Verba, Schlozman, 1995).

## Tiempo

A continuación, se presentará el análisis de comparación de medias entre a) tiempo y b) participación política:

**Tabla 14.** Participación política según tiempo libre

	Mayor/Menor cantidad de horas libres del encuestado	N	Media	Desviación típ.	Error típ. de la media
Indicador de Participación política	Menor cantidad de horas libres	25	1,36	1,319	,264
	Mayor cantidad de horas Libres	35	1,69	1,409	,238

Fuente: elaboración propia



En el anterior análisis comparativo de medias, se observa que nuevamente la teoría se confirma en este caso. La media más alta de participación política corresponde a los encuestados que cuentan con mayor cantidad de tiempo libre.

Los individuos usan el tiempo de actividades políticas de muchas formas: trabajando en campañas políticas, escribiendo una carta a un funcionario público, asistiendo a una reunión de la comunidad, entre otras.

### Habilidades cívicas

A continuación, se presenta la comparación de medias entre a) habilidades cívicas y b) participación política:

En “menor cantidad de horas libres” se ubicaron los encuestados que tienen entre 2 y 10 horas libres al día (41%), mientras que en “mayor cantidad de horas libres” se encuentran aquellos que tienen entre 12 y 18 horas libres al día (58%). El tiempo libre se mide como el tiempo restante después de desarrollar las actividades normales de una persona, tales como ir al trabajo, realizar tareas domésticas, asistir a clases, estudiar, ir a la escuela y dormir.

**Tabla 15.** Participación política según habilidades cívicas

	Indicador de habilidades cívicas Mayor/Menor número de habilidades Cívicas	N	Media	Desviación típ.	Error típ. de la media
Indicador de Participación política	Menor número de habilidades cívicas	33	1,42	1,393	,242
	Mayor número de habilidades cívicas	27	1,70	1,353	,260

Fuente: elaboración propia

Las habilidades cívicas pueden entenderse como facilidad para expresarse de manera oral y escrita, buen vocabulario, nivel de educación y experiencia de los individuos en diferentes organizaciones. Estas capacidades de comunicación y organización son esenciales para la actividad política y su adquisición se inicia a temprana edad, especialmente en el hogar y en la escuela. Sin embargo, se desarrollan en la vida adulta y se van perfeccionando en instituciones no políticas

tales como el lugar de trabajo, asociaciones de voluntariado e iglesias.

Se midieron las habilidades cívicas de los encuestados con una escala aditiva simple, para la cual se sumó el indicador de pertenencia asociación (número de asociaciones/grupos a los cuales perteneció en su pre-adolescencia más el indicador de grado de actividad encuestado (qué tan activo se consideraba el encuestado) y

el nivel de comunicación del encuestado (qué tanto se comunicaba con los demás miembros del grupo, si le gustaba o no compartir sus opiniones en escenarios importantes o de toma de decisión grupales).

Los jóvenes considerados con “menor número de habilidades cívicas” son aquellos que se ubican en la escala de habilidades cívicas en los valores 0,1, 2, 3, mientras que aquellos con “mayor número de habilidades cívicas” son los que se sitúan en los valores 4, 5,6 ,7 de la escala.

El análisis de habilidades cívicas nos muestra que la media más alta de la participación política

de los encuestados se sitúa en los jóvenes considerados con mayor número de habilidades cívicas. Este resultado favorece la tendencia propuesta por la teoría.

De igual manera, se observa que estas habilidades se acumulan en mayor medida en ciudadanos pertenecientes a estratos socioeconómicos más altos, debido a que han recibido una mejor educación. No obstante, estas habilidades se desarrollan gracias a experiencias pasadas en espacios de participación y no necesariamente está dado por el nivel de educación (Brady, Verba, Schlozman, 1995).

### Nivel educativo

En esta variable se tiene en cuenta un análisis de medias entre a) nivel educativo y b) participación política:

**Tabla 16.** Participación política según nivel educativo

	Nivel educativo/Alto Nivel educativo Bajo según último nivel de estudios Alcanzado	N	Media	Desviación típ.	Error típ. de la media
Indicador de Participación política	Nivel educativo Bajo	33	1,09	1,308	,228
	Nivel educativo Alto	27	2,11	1,251	,241

Fuente: elaboración propia

En este estudio, el nivel educativo de los encuestados se reagrupó en dos categorías: nivel educativo alto, en el cual se encuentran los encuestados que tienen como último nivel de estudios alcanzado el pregrado y el posgrado. En nivel educativo bajo, encontramos los casos de los jóvenes que se ubican entre primaria y secundaria completas.

Los datos anteriores confirman la incidencia del nivel educativo sobre la participación política de las personas. La media más alta de participación política se sitúa en los jóvenes que cuentan con un nivel educativo más alto respecto a los otros.



## Edad

Finalmente, se incluyó un análisis comparativo de medias entre a) edad y b) participación política:

**Tabla 17.** Participación política según edad

	Rango de edad en dos categorías	N	Media	Desviación típ.	Error típ. de la media
Indicador de Participación política	Grupo menor edad	40	1,18	1,299	,205
	Grupo mayor edad	20	2,30	1,218	,272

Fuente: elaboración propia

Los resultados nos muestran que la media más alta se ubica en los encuestados con mayor edad. Tradicionalmente, se han confirmado teorías

sobre la incidencia de la edad en la participación política. A más edad, mayor grado de participación y actividad política, y viceversa.

## Conclusiones

Teniendo en cuenta que, por razones de extensión, en este artículo hemos sintetizado el modelo de análisis y hemos omitido la explicación de algunas variables, las conclusiones derivadas del texto matriz (trabajo de grado) permiten afirmar que sobresale el poder explicativo de las variables edad y nivel educativo, sobre el comportamiento participativo de las personas. Esto se explica por lo siguiente:

1. El nivel educativo es proporcional a la mayor o menor información acerca del mundo político y el entorno que lo rodea. Esto conlleva a que los jóvenes tengan un mayor juicio para autoorientarse en política, pues, a mayor escolaridad, consideran que entienden mejor lo que ocurre en la política. En contraste, las personas que se ubican en los niveles más elementales de educación, se sienten más inseguros frente a su participación y tienen menos herramientas para conocer el ámbito político.

2. La edad, cuanto más avanzada sea, más aumenta el sentido de responsabilidad de los individuos y su interés en participar en política. Esto porque perciben con mayor madurez que la política les afecta, empiezan a pagar impuestos, aprecian de una mejor manera la diferencia entre buenos y malos gobernantes, entre otras características que hacen que su participación sea más activa.

3. Las variables tiempo, dinero y habilidades cívicas son útiles para explicar cómo se participa en política más allá de las variables socioeconómicas. Son factores individuales que, como observamos en esta investigación, inciden en el grado de participación de las personas. Estos recursos se concentran en mayor medida en personas de estratos socioeconómicos más altos, lo que genera un círculo vicioso, que consiste en que las personas con mayores ingresos poseen las herramientas para continuar participando en

política, mientras que las personas con menos recursos están más limitadas, pues disponen de menor tiempo libre (deben invertir más tiempo en trabajar para sobrevivir), tienen menores recursos económicos para apoyar causas políticas y tienen menos oportunidades de cultivar habilidades cívicas.

4. Probablemente, en este estudio, los índices de significancia en la explicación de estas variables, sobre su incidencia en participación política, no

han sido altos. Pero esto podría responder al número reducido de la muestra utilizada y a la construcción de escalas de medición que no son procedimientos tan sofisticados.

5. Como última conclusión, se advierte que el interés por participar en política no es suficiente para explicar por qué los individuos participan en política. Existen variables individuales y recursos que favorecen el mayor grado de participación de las personas.

## Referencias

- Brady, H., Verba, S. y Scholzman, K.H. (1995). Beyond SES: A resource model of political participation. *American Political Science Review*, 89. 271-294.
- Escobar, M. (coord.) (2004). *Estado del arte del conocimiento producido sobre jóvenes en Colombia 1985-2003*. Bogotá: Programa Presidencial Colombia Joven GTZ-UNICEF. Recuperado de [http:// www. colombiajoven. gov.co/estado\\_arte.htm](http://www.colombiajoven.gov.co/estado_arte.htm)
- Leal, F. (1984). *Juventud y política en Colombia*. Bogotá: Fescol.
- Instituto Juventud en Chile [Injuv] (2010). *Sexta encuesta nacional de juventud en Chile*. Santiago de Chile: Injuv.
- Instituto de Juventud en México (2006). *Encuesta Nacional de Juventud 2005*. México: Instituto Mexicano de la Juventud / Secretaría de Educación Pública.
- Gutiérrez-Bonilla, M. (ed.) (2011). *Qué sabemos y no sabemos sobre jóvenes y juventudes*. Bogotá: Agencia española de cooperación internacional para el desarrollo, AECID y Pontificia Universidad Javeriana.
- De los Ríos Rodríguez (2009). *Las juventudes partidarias de tres partidos políticos en Colombia* (Trabajo de fin de grado). Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

# Aproximación a la problemática de la producción de panela en el municipio de Topaipí - Cundinamarca

*Hernán Jair Vásquez Chaves\**

## Resumen

En el presente artículo de reflexión se aborda la problemática de la producción de panela en pequeñas fábricas o trapiches tradicionales por parte de campesinos en el municipio de Topaipí, Cundinamarca, en relación con los retos a los que se enfrenta el desarrollo sostenible de la agroindustria de la panela en el departamento de Cundinamarca, Colombia. Se observa la cadena productiva de la panela respecto al manejo integral del cultivo de caña, el manejo del proceso de producción y beneficio del jugo de caña, así como los productos obtenidos del jugo de caña panelera, en las micro y pequeñas empresas productoras campesinas. De ello se evidencia la ausencia de una política integral para el desarrollo sostenible de esta agroindustria que garantice la incorporación de los pequeños productores a los mercados paneleros.

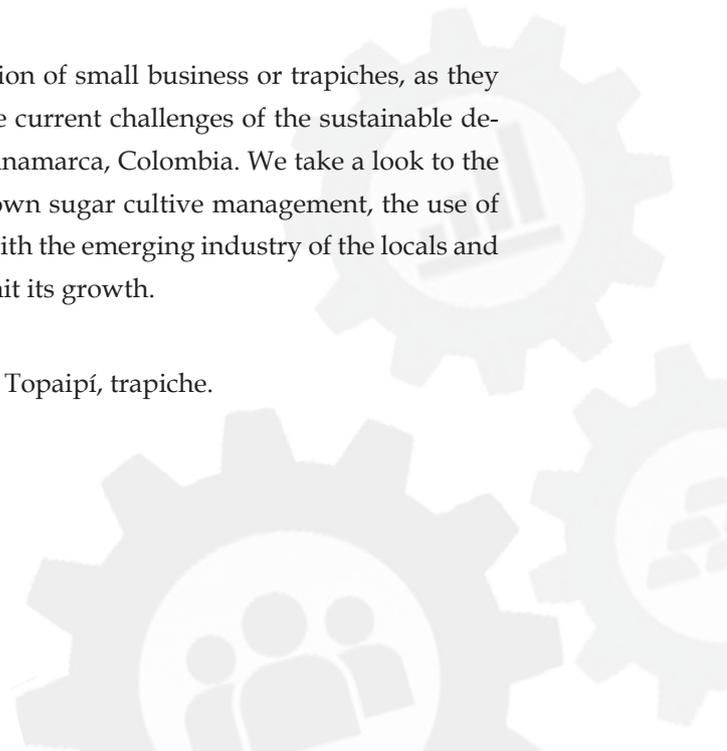
**Palabras clave:** caña panelera, panela, política integral panelera, Topaipí, trapiche.

## Abstract

This paper analyzes the problematic of panela's production of small business or trapiches, as they are locally named. This previous topic is related with the current challenges of the sustainable development in the industry of panela production in Cundinamarca, Colombia. We take a look to the production chain of panela on comparison to the full-blown sugar cultivate management, the use of the juice of the sugar cane and its panela variant, linked with the emerging industry of the locals and looking at the poor implementation of policies to help whit its growth.

**Keywords:** panela, panela cane, panela integral policy, Topaipí, trapiche.

\* Administrador Público.



## Introducción

La actividad agroindustrial de la panela en el departamento de Cundinamarca presenta grandes retos para alcanzar un desarrollo sostenible en la producción de su tradición centenaria. Los campesinos que a ella se dedican lo hacen en trapiches o fábricas con bajos niveles de tecnificación, de manera artesanal, en pequeñas fincas con pocas hectáreas de área cultivada, variedades de caña con baja producción, mano de obra cada vez más escasa, dificultades en la calidad

y variedad en los productos derivados de la panela, financiación insuficiente, bajos precios en el mercado interno, y en general con debilidades en una política pública para su fortalecimiento y desarrollo. El presente artículo de reflexión realiza una aproximación a esta problemática en el municipio de Topaipí, contextualizándola en la producción panelera de Cundinamarca y las acciones para su desarrollo en la región.

## Contextualización

En Cundinamarca, para el año 2013, se tenían inscritos en el Sistema de Información Panelero, Sipa, un total de 3474 trapiches que representan el 20.13 % del total de 17 255 trapiches inscritos en Colombia. (Sistema de Información Panelero, Sipa, 2013). Cundinamarca cuenta con el mayor número de trapiches inscritos, seguido de Antioquia (3079) y Cauca (3016). Igualmente, el DANE (2016) afirma que en Cundinamarca existen 40 218 hectáreas sembradas de caña panelera, para el año 2013. Ahora bien, según Castellanos, Torres y Flórez (2010), el 100 % del 1 500 000 de toneladas producidas en 2006 se consumieron dentro del país. Sin embargo, contrario a la dinámica económica, la producción en 2010 disminuyó, pues se procesaron 1 274 733 toneladas de panela (Trapiche panelero Gualanday, 2012). En lo referente a la situación del mercado, Alarcón y Vanegas (2016), afirman que:

Del total de trapiches inscritos, sólo 56 establecimientos realizan exportaciones, estos se encuentran ubicados principalmente en los departamentos de Cundinamarca, Tolima, Huila y Antioquia. La panela es un producto de alto consumo en el mercado interno y sus índices de exportación son muy bajos.

Respecto al tamaño, Fedepanela estima que cerca del 83 % de las unidades se sitúan en el rango de pequeñas productoras (capacidad instalada menor a 100 Kg/hora), 15 % en el rango de medianas productoras (capacidad instalada menor a 150 a 250 Kg/hora) y tan solo 2 % se clasifican como unidades grandes productoras (capacidad instalada superior a 250 Kg/hora). (p. 25)

En consideración de lo anterior, es procedente afirmar que es muy poco lo que se exporta y el consumo interno está disminuyendo. Estas dinámicas del mercado parecen no contribuir a estimular el desarrollo tecnológico integral de esta economía por parte del Estado, ni de los sectores de las grandes agroindustrias, pero sí lo amerita su valor económico, social y cultural interno, ya que se estimó que, para el 2001, según datos del Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena:

cerca de 70 000 unidades agrícolas que procesaban la panela y su agroindustria y 21 000 trapiches, sumándole los no inscritos, en los que se elaboraba panela y miel de caña. Además, genera anualmente más de 33 millones de jornales vinculando alrededor de 350 000 personas a esta actividad, es decir el 12 % de la población rural



económicamente activa, siendo así el segundo renglón generador de empleo después del café. (Sena, 2014, p. 545)

Además, esta actividad es representativa para el país, pues:

La producción de panela constituye la economía básica de 236 municipios, en doce departamentos; en el año 2006 la caña panelera contribuyó con

el 3.02 % en la participación en el PIB agrícola; el consumo de panela representa el 2.18 % del gasto en alimento de los colombianos y en algunos departamentos alcanza a representar hasta el 9 % del gasto en alimentos en los sectores de bajos ingresos. A nivel mundial los colombianos son los mayores consumidores de panela en el mundo con más de 34.2 Kg. /Hab. (Trapiche panelero Gualanday, 2012, p. 1)

## Los productores de caña y panela en el municipio de Topaipí.

Según el Municipio de Topaipí (2016), este “se encuentra ubicado sobre la cordillera occidental de los Andes, al noroccidente del departamento de Cundinamarca en la provincia del Río Negro, con otros siete (7) municipios: Pacho, Villa Gomez, El Peñón, Paima, La Palma, Yacopí y San Cayetano” (Municipio de Topaipí, 2016, p.9). Se divide en 2 inspecciones de policía: San Antonio de Aguilera y El Naranjal. También cuenta con 36 veredas y un área de 150.04 Km cuadrados; su población total en el año 2014 fue de 4529 habitantes, de los cuáles el 82,1 %, es decir 3718 se encuentran ubicados en el sector rural (Municipio de Topaipí, 2016).

En cuanto a caña panelera, el municipio de Topaipí presenta un panorama que, según la Secretaría de Agricultura de la Gobernación de Cundinamarca (2016), mantiene un “área sembrada (ha) 152. Área cosechada (ha) 147. Rendimiento (t/ha) 4,2. Producción (t) 617,4. Fincas productoras 130” (Municipio de Topaipí, 2016, p.490). Sin embargo, esta producción se ha enfrentado a problemáticas asociadas al bajo rendimiento por hectárea, dada la tecnología de los trapiches, puesto que, según verificación de los

funcionarios de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria, Umata, del municipio de Topaipí, aproximadamente 100 de ellos funcionan con molinos de tracción animal para la extracción de los jugos. Así mismo, no existe un censo oficial de trapiches en el Municipio, realidad que deja ver una idea del panorama del desarrollo tecnológico de la agroindustria panelera en este territorio.

Lo anterior puede dar a entender que cada finca produce panela para su propio consumo de manera artesanal y sin los estándares mínimos de calidad para una producción industrial. También se ve que, según la producción local, de los 3474 trapiches existentes en Cundinamarca, Topaipí no supera los 120, lo que representa el 3,45 % de la infraestructura para la producción de panela en el departamento. Igualmente, de las 40 218 hectáreas sembradas de caña panelera en el departamento, las 152 hectáreas sembradas en Topaipí representan el 0,37 %; de las 1 274 733 toneladas de producción anual total, el municipio produce anualmente 617, 4 toneladas, lo que representa el 0,048 % de la producción anual nacional.

Esta economía de la panela en Topaipí no está integrada al mercado nacional ni al internacional de la panela.

El mercado de la panela se despliega a través de múltiples intermediaciones que configuran un sistema comercial disperso y de poca eficiencia. En este sistema, entre más distancia se toma del espacio local hacia los mercados regionales y al mercado nacional, la captura de rentas se hace muy importante concentrándose en los grandes mayoristas que abastecen los mercados urbanos. Esto sucede a pesar de que en ese recorrido es muy escasa la agregación de valor al producto. (Muñoz, 2004, p. 30)

Lo expuesto anteriormente, siguiendo a Sánchez, Rincón y Lugo (2013), pone de presente que no existe una política pública integral coherente que articule recursos, planificación, objetivos, procesos, investigación, desarrollos e innovación tecnológica, actores y territorios, entre otros, con el propósito de desarrollar y fortalecer esta agroindustria, para incursionar en nuevos mercados y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos productores de panela.

En respuesta a esta problemática, la administración de Topaipí, en el año 2015, entregó 3 trapiches con molinos a motor diésel y mayor tecnificación en todos sus procesos, bajo la estrategia de una administración comunitaria. Esta estrategia se desarrolló con la entrega de un trapiche en la vereda de Pisco Chiquito, uno en la vereda Guachipay y uno en la vereda de Términos. El problema también gira en torno a la creación de una cultura comunitaria para la producción de panela, ya que, a pesar de estos esfuerzos, no existen formalmente asociaciones

de productores de panela en el municipio. El problema radica, entre otras cosas, en que el municipio no es reconocido como productor de panela, aunque este renglón de la economía local existe y tiene importancia para el bienestar de las comunidades campesinas, por lo que es fundamental impulsarlo con políticas de desarrollo sostenible desde el territorio, a través de programas integrales, proyectos, inversión, transferencia tecnológica e innovación.

Comparativamente, en la región del Gualivá, la mayoría de los trapiches son igualmente tradicionales; es decir que presentan pisos de tierra, fondos de cobre o aluminio y que:

las secciones de moldeo, cocción, molienda y apronte se encuentran en el mismo sitio sin ningún tipo de separación física entre ella y sin áreas definidas. Tienen una producción de 70 a 100 KG de panela por hora y trabajan 2 o 3 días por semana, cada 20 días en promedio. (Sena, 2014, p. 547)

En la región de Rio Negro, municipio de Topaipí, la situación es similar y está mediada por este tipo de trapiches, con el agravante de que los molinos son de tracción animal, con una producción menor de panela por hora, lo que hace poco sostenible dicha actividad para la población campesina. Los productores paneleros de Topaipí no cuentan con diversificación de productos a partir del jugo de caña y solo producen panela en bloque tradicional. Tampoco cuentan con el desarrollo de procesos cooperativos, asociativos o comunitarios, para fortalecer la producción y comercialización de la panela y posibles derivados, como mieles.



## Proceso del trapiche y problemática sobre la cadena productiva de la panela

Según datos de Fedepanela, en Colombia “el 88,2 % de los productores de caña tienen en sus unidades productivas menos de 4,9 ha en caña...” (SENA, 2014, p.545). Esto indica que la producción panelera en Colombia se hace “en pequeños y medianos establecimientos con capacidades inferiores a los 200 Kg/h de panela por hora” (Sena, 2014, p. 545). El trapiche es la base de esta economía y el cultivo de caña para la producción de panela en Colombia se hace por medio de la producción tradicional, orientada al autoabastecimiento de las comunidades, caracterizada por una apropiación comunitaria y tradicional del territorio.

Es así como el manejo tradicional del cultivo de caña panelera con baja o nula aplicación de insumos, con cosecha por entresaque, que prolonga el tiempo de apronte, y baja uniformidad en el rebrote favorecen la conservación del suelo gracias a la permanencia de la cobertura y la facilidad para la incorporación de los residuos de cultivo en áreas con altas pendientes. Los rendimientos en este sistema son de 30 a 50 t de caña por hectárea (Sena, 2014, p. 546, citando a Maldonado, Santana y Jiménez, 2006). El cultivo tecnificado de caña implica el corte por parejo y obliga al uso de agroquímicos, densidad de siembra y obtención de altos rendimientos “con rangos entre 80 a 170 t de caña por hectárea” (Sena, 2014, p. 546), como es el caso de la agroindustria del azúcar y el etanol en el Valle del Cauca.

A continuación, se describirá un ejemplo de trapiche con sus procesos: los corteros de caña, seleccionan la caña madura, la cortan, deshojan y apilan; los alzadores de caña cargan los mulares o caballares con la caña apilada, la transportan al trapiche o fábrica y la descargan; los arrumadores

se encargan de organizar la caña en el patio de cañas de la fábrica; el mete-caña, o preñero, alimenta el molino con caña durante la jornada de trabajo; el bagacero recoge el bagazo que sale del molino, lo transporta a la bagacera, luego lo apila y suministra seco al atizador del horno; el atizador alimenta el horno; el hornero se encarga de limpiar y trasladar los jugos dentro de los fondos; el punteador se encarga de dar punto de panela a la miel; el *gaverero* es quien vierte la miel en los moldes, o gaveras; y el empacador se encarga de empacar y embalar la panela (Sena, 2014, p.510). Al analizar estos cargos ocupacionales, se puede comprender el proceso de molienda de caña y producción de panela en trapiche. Asimismo, se puede afirmar que estos cargos ocupacionales tienen una tradición centenaria, pues desde la época de la colonia se muele caña y se produce panela, con cambios tecnológicos en las variedades de caña para mayor rendimiento por hectárea.

Por otra parte, el tipo de trapiches (entendidos como fábricas) en los que se mejoran los procesos de extracción de los jugos, materiales de los fondos, mejoras en los hornos, entre otros, buscan aumentar el rendimiento de la molienda, mayor producción de panela, mejoras en la calidad del producto, etc. Pero estas técnicas no son conocidas ni practicadas por los campesinos paneleros de Topaipí. Existe la tradición centenaria, pero estos saberes no se han transformado positivamente con transferencias tecnológicas integrales que permitan desarrollar nuevas prácticas y aplicar nuevos conocimientos. Aquí está la ausencia de una política integral de desarrollo panelero para Colombia que impacte a los municipios y productores campesinos desde sus territorios. Sobre el particular, Castellanos et al (2010) expresa que:

la cadena productiva de la panela y su agroindustria en Colombia centra su estudio en la panela pulverizada como producto bandera y de apalancamiento para la promoción al consumo de la panela, teniendo en cuenta su diversidad de usos como ingrediente y base de productos alimenticios, bebidas, edulcorante natural, insumo para la industria, entre otros; de tal manera que se direccionen esfuerzos para la diversificación de los productos de la cadena. En relación con investigación y desarrollo tecnológico el estudio analiza tres áreas: (1) manejo integral del cultivo de caña, (2) manejo del proceso de producción y beneficio del jugo de caña y (3) productos obtenidos del jugo de caña. Estas áreas abordan las principales problemáticas tecnológicas de la cadena detectando cuáles son las capacidades nacionales para enfrentarlas y quiénes son los líderes a nivel mundial en estos temas, que constituyen referentes para la cadena. (p. 18)

El estudio hace evidente la necesidad de una política de desarrollo para los productores campesinos de panela. para que puedan incorporarse a estas cadenas y mejorar sus desarrollos. Como se verá más adelante, se está trabajando en el municipio de Topaipí en el manejo integral del cultivo de caña. Sin embargo, falta avanzar en algunos aspectos del proceso productivo.

Aunado a lo anterior, Castellanos et al (2010) afirman que:

La producción de panela es una de las agroindustrias rurales de mayor tradición en América Latina y el Caribe. En contraste a la industria azucarera, la producción de panela se realiza en medianas y pequeñas explotaciones campesinas mediante procesos semiindustrializados artesanales en los que prevalece una alta intensidad de trabajo en su mayor parte de carácter familiar y a muy bajas tasas de introducción de tecnologías mecanizadas o de alta intensidad de capital. (p. 23)

Por su lado, Fedepanela, en su plan estratégico, contempla el desarrollo de siete programas, a saber: reconversión tecnológica, promoción al consumo, apoyo a la asistencia técnica, diversificación de la producción, gestión comercial, línea de crédito y financiamiento (Sena, 2014). Desde esta perspectiva, en el año 2013, y para la provincia del Gualivá, en Nimaima, la Alcaldía municipal, la Secretaría de agricultura del departamento y el Sena realizaron la activación de la planta panelera de Cañaditas, en la que se espera crear el Centro Nacional De Formación Panelera, “partiendo de los adelantos en materia de diversificación de productos que se han desarrollado, entre ellos: Nutre-tetero, mascarilla facial, anisados de panela, arequipes, chocolates, confites, dulcería, mieles invertidas, panela líquida y granizados de panela” (Sena, 2014.).

Igualmente, en la región del Gualivá se han fortalecido varias organizaciones paneleras como la Asociación De Trapiches Paneleros Villetanos (Asotrapiches, Cundinamarca), la cual:

cuenta con 32 asociados ubicados en el municipio de Villeta, Cundinamarca. Comprende las veredas de La Mazata, El Chorrillo, Quebrada Honda, San Isidro, Payandé, La esmeralda, Alto de Torres y Maní, actualmente cuenta con 27 trapiches propios de sus asociados y certificación orgánica BCS. Realizan actividades de producción de panela y subproductos y su posterior comercialización. (Sena, 2014, p. 537)

También se encuentra la Asociación de Productores Paneleros de Nocaima, Asopropanoc, que “fue constituida legalmente el día 19 de julio del 2003. En la actualidad se cuenta con cuarenta (40) productores y más de ochenta (80) beneficiarios distribuidos en las 21 veredas del municipio” (Sistema de Información Panelero, 2012, p. 1).



Otro actor es la Asociación de productores agropecuarios de Útica, Asprut, quienes manifiestan que han “venido trabajando para poder llevar al mercado panela que cumpla con los requisitos comerciales y sanitarios exigidos a nivel nacional, según resolución 779 de 2006 y NTC-1311, entre ellos, peso garantizado, ausencia de químicos, empaque individual y trazabilidad de producto con marca propia ‘Doña Pureza’”. (Sistema de Información Panelero, 2012, p. 1).

Como se observa, las diferencias en términos de tecnologías blandas como las formas de asociación de los productores para afrontar los

cambios tecnológicos de producción, mercadeo y comercialización son evidentes entre la provincia del Gualivá (en donde existen), y la de Rio Negro, específicamente en Topaipí (en donde no existen).

Otro aspecto a tener en cuenta es que desde el punto de vista de género, la actividad panelera es mayoritariamente masculina: “se pudo establecer que, el 87,58 % del recurso humano era masculino y el 12,42 % femenino” (Sena, 2014, p.513). Debería existir un enfoque diferencial de género en el diseño de una política pública panelera.

## Alternativas de desarrollo sostenible en Topaipí.

Ante este panorama, surgen nuevas estrategias de desarrollo para el sector en la región Centro Oriente de Cundinamarca, que incluyen la provincia de Rio Negro y al municipio de Topaipí. “La Estrategia Corredor Tecnológico Agroindustrial está concebida para dar respuesta a las nuevas demandas y retos en materia de innovación y desarrollo tecnológico del sector agropecuario y agroindustrial de Bogotá y Cundinamarca” (Universidad Nacional de Colombia, 2013, p.1). Con una inversión de recursos que provienen del Sistema General de Regalías por \$50 576 424.345 se están adelantando proyectos para:

desarrollar tecnologías (paquetes tecnológicos) en el sistema de producción agrícola de Caña en municipios de Cundinamarca. En particular, ofrece actividades de I&D desarrolladas a partir del trabajo en el territorio y con los diferentes actores para aumentar la oferta de productos en óptimas condiciones garantizando métodos de implementación y transferencia tecnológica”. (Universidad Nacional de Colombia, 2013, p. 6)

Un paquete tecnológico son las tecnologías requeridas para la implementación de un sistema de producción en sus diferentes fases de desarrollo. En este caso, se aplican al cultivo de caña, pero no de manera integral al proceso de producción de panela.

Ahora bien:

Para la ejecución de las actividades, se va a trabajar bajo el concepto de investigación participativa a partir de un modelo de innovación local. Este contará con parcelas demostrativas de investigación, las cuales requieren de la participación de 25 agricultores como beneficiarios directos, para realizar las actividades de investigación aplicada y transferencia tecnológica. Para ello se identificarán y seleccionarán agricultores para el desarrollo y apropiación de las de las tecnologías, así como el desarrollo de programas de implementación de buenas prácticas agrícolas. Para el desarrollo del modelo de innovación local se requiere la implementación de parcelas de investigación participativa agropecuarias -PIPA-, considerando

la necesidad de validar y ajustar el avance de las nuevas tecnologías, en las diferentes temáticas relacionadas con el sistema de producción de la caña. (Universidad Nacional de Colombia, 2013, p.p.6 - 7)

El anterior enfoque requiere de un trabajo participativo y comunitario, entendido desde la metodología de investigación acción participativa, lo cual redundará en el desarrollo del territorio y de los pequeños finqueros que ya están trabajando en un proyecto concreto, en el que “buena parte de las actividades estarán centradas en el acompañamiento tecnológico a agricultores a partir de patrones que se establezcan como resultado de tecnologías probadas en las PIPA y que sean aplicadas directamente a las unidades productivas con el acompañamiento y soporte tecnológico adecuado” (Universidad Nacional de Colombia, 2013, p.7).

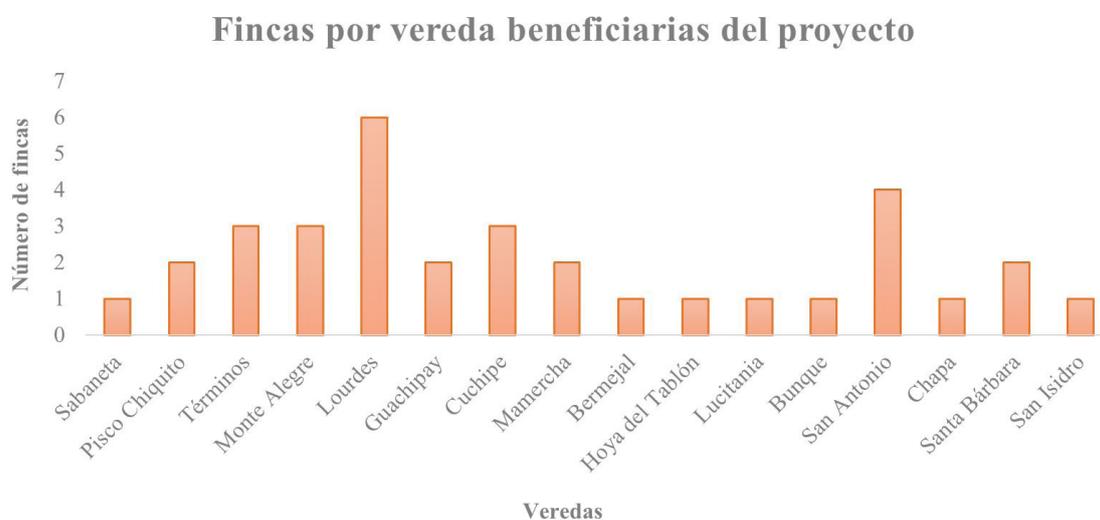
El municipio de Topaipí se ve beneficiado en los años 2015 a 2017 con un proyecto de \$1 152 800 000 pesos, dentro de estos términos de referencia. El proyecto Validación y ajuste de tecnologías en la producción de caña panelera en dos contextos socioeconómicos en el departamento de Cundinamarca tiene como objetivo general es “validar, ajustar y fomentar el uso de tecnologías apropiadas en los sistemas de producción de caña panelera que permita el incremento de la competitividad de las economías campesinas mediante el incremento de los niveles de productividad, calidad y el mejoramiento de la gestión productiva” (Forero, 2015, pág. 4).

El proyecto viene trabajando con 25 fincas por PIPA, para un total de 5 núcleos, que incluyen los municipios de Caparrapí, Útica, La Peña, Topaipí y El Peñón: 125 fincas y 5 PIPA. El costo final del proyecto es de \$ 1 255 476 341 pesos

Según Forero (2015), este proyecto pretende realizar un diagnóstico, que parte del reconocimiento de saberes comunitarios, es decir, el entendimiento de que existe un conocimiento previo a la transferencia y vinculación tecnológica: determinar brechas tecnológicas. Eso es, un análisis comparativo entre las prácticas utilizadas en cada parte del proceso productivo y las tecnologías que son las más apropiadas en el manejo de los cultivos para la definición de la mejor variedad de caña que evaluarán los grupos de productores, con base a la mayor aceptación por aspectos agronómicos; validación de tecnologías, el cual requiere un tiempo para evaluar las opciones de rechazo, adaptación, validación y/o posterior adopción por parte de los campesinos de las nuevas variedades de caña ya que el proceso, como ya se mencionó, se desarrolla bajo la visión de investigación participativa, donde el productor es otro investigador y evaluador de su propio desarrollo y por último se realizará la transferencia tecnológica, definida como proceso de doble vía para el aprendizaje, apropiación y desarrollo de nuevo conocimiento.

En el Municipio de Topaipí se ha adelantado este proyecto en 34 fincas de 16 veredas donde se está implementando una PIPA como se muestra en la figura 1.

**Figura 1.** Fincas por vereda beneficiarias del proyecto Corredor Tecnológico Agroindustrial.



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Umata Topaipí.

El proyecto Corredor Tecnológico Agroindustrial impactará, en relación con la investigación y desarrollo tecnológico, una de las tres áreas que el estudio de Castellanos et al (2010) abordó, a saber, el manejo integral del cultivo de caña en el 20 % del total de las fincas productoras de panela del municipio. De la mano de Corpoica se impulsarán nuevas variedades de caña panelera como la CC 93-7711 cuyo rendimiento:

en campo fue de 144 toneladas de caña por hectárea y en la prueba comercial alcanzó las 14,6 toneladas por hectárea, superando los rendimientos de la variedad RD 75-11 que ha tenido amplia adopción e impacto en los productores en los últimos 17 años. Esta nueva variedad tiene más rendimiento, es resistente a plagas y alcanza su madurez en menos tiempo; la CC 93-7711, supera a su predecesora en 2500 kilos de panela por hectárea, representando 4 millones más a precios de hoy. (Contexto Ganadero, 2013, p. 7)

Sin embargo, no existen proyectos de transferencia tecnológica para el mejoramiento del manejo

del proceso de producción y beneficio del jugo de caña y tampoco paquetes tecnológicos para la diversificación y mejoramiento de la calidad de productos obtenidos del jugo de caña para los productores campesinos del municipio. Además, los vacíos en otras áreas como mercadeo, comercialización, crédito, son evidentes.

Por su lado, el Plan de Desarrollo Municipal refiere dentro de las principales actividades económicas el cultivo de la caña panelera: “Este cultivo ha recibido apoyo por parte del Departamento. Es un renglón con importancia hacia el futuro por la producción de panela orgánica y el biocombustible y en la actualidad solo se produce panela y miel para el autoabastecimiento”. (Municipio de Topaipí, 2016, p. 20). El Plan, con su Eje Gestión y desarrollo territorial, y el programa Ecosistemas productivos sostenibles han buscado impactar a los productores paneleros para proteger la sostenibilidad de los ecosistemas, concientizando a los habitantes del municipio sobre la importancia de los recursos naturales y su biodiversidad, incluyendo en su

sistema productivo la reforestación y la agricultura limpia, el cuidado de las fuentes hídricas (Municipio de Topaipí, 2016, p.37).

No obstante, el Plan no contempla el desarrollo de programas agropecuarios para el sector panelero del municipio. Complementariamente el Plan de Desarrollo de Cundinamarca, en el eje Competitividad Sostenible, contempla para la provincia de Rio Negro el programa de tecnificación y certificación en buenas prácticas

agropecuarias, BPA, con énfasis en caña panelera para la vigencia 2016 - 2020. A pesar de ello, es en la provincia del Gualivá en donde se implementará el Centro de acopio de panela en Villeta. (Gobernación de Cundinamarca, 2016). Estos planes de desarrollo hacen evidente lo que en este artículo se viene planteando, a saber, el vacío de políticas integrales de desarrollo sostenible para el sector panelero que impacten directamente al pequeño productor campesino.

## Qué le espera al sector panelero en Topaipí y a los pequeños productores campesinos

Con base en lo argumentado anteriormente, se puede considerar la distancia en todos los aspectos de la cadena de la producción agroindustrial de la panela entre micro, pequeños y grandes productores. La pregunta que surge es cómo un pequeño productor campesino puede competir con las grandes agroindustrias de la panela que ya existen en Colombia hoy. Por ejemplo, la fábrica El Escobal está ubicada en el Departamento de Tolima y produce alrededor de 200 toneladas de panela al mes, las cuales comercializa en este departamento y también en el Huila, en Medellín y en algunas partes del Eje Cafetero. La compañía tiene unas 300 hectáreas de caña y un trapiche que existe hace 25 años, que puede moler hasta 100 toneladas por día.

Este tipo de empresas hacen crecer el sector panelero, sobre todo en las nuevas presentaciones que hacen más fácil para los consumidores preparar la panela: pulverizada, saborizadas, pastillas, cubos, mezclas con leche en polvo, con quinua, avena. Todo esto lo están desarrollando los paneleros para poder salir al mercado; algunos ya han salido y otros están por hacerlo (Dinero, 2014). Este tipo de empresas ya están

accediendo a los mercados internacionales de la panela, e internamente están ampliando los mercados tradicionales de abastos a las grandes superficies, por medio de buenas prácticas de manufactura, lo que agrega valor en sus procesos y con el apoyo de Fedepanela a mercados institucionales. Igualmente tienen acceso a líneas de crédito con plazos más laxos y tasas de interés más bajas.

El potencial de esta agroindustria es amplio. En Antioquia ya se está trabajando en la producción de vino de panela, con el apoyo investigativo de la Sede Medellín de la Universidad Nacional de Colombia. La idea es aprovechar que en la mayoría de zonas de Antioquia se produce panela y hacer que el proceso de elaboración de los vinos pueda ser ilustrado en recorridos turísticos, así generar agroindustria alrededor de ese producto (Dinero, 2014). En territorios como Topaipí, nuestros campesinos siguen produciendo su guarapo de miel de caña para su propio consumo y a la par que quieren participar en lo que está sucediendo con el desarrollo de la agroindustria panelera en otras regiones del país.



Por su lado, Fedepanela (2015) plantea que:

Si al productor no se le garantizan sus ingresos, fácilmente va a cambiar de actividad y se va a desplazar a otras zonas. Por eso, la Federación, junto con el Gobierno Nacional, trabajan en un programa denominado Salud Laboral y Seguridad Social, el cual busca generar unos mecanismos para que los productores y los trabajadores tengan todos los beneficios y se queden en el campo. (p. 1)

Se trabaja en la planificación de acciones preventivas para los cambios climáticos que en un futuro permitan que los paneleros puedan enfrentar situaciones de intenso verano o exceso de lluvias. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2016) está invirtiendo en la construcción de 6 centrales homogeneizadores de miel en Tolima y Cundinamarca, por más de \$14 000 millones; y otros \$25 000 millones para mejorar 109 plantas productoras de panela, que se trabajan de forma asociativa y redundan en mayor formalización del sector. Además, se han direccionado a esta cadena apoyos financieros y créditos por más de 381 000 millones de pesos,

## A manera de conclusión

Los argumentos presentados anteriormente apuntan a la urgencia por parte del Estado con los micro, pequeños y medianos productores paneleros de desarrollar una política agroindustrial integral para este sector económico, que articule en un sistema productivo de calidad la totalidad de la cadena de producción de la panela, a partir de la realidad de la existencia de los 17 255 trapiches inscritos en Colombia, en el Sistema de Información Panelero, entendidos estos como micro, pequeñas y medianas empresas campesinas que requieren de esta política para salir adelante.

para adecuación de trapiches, saneamiento de cartera y compra de maquinaria.

Como se ha argumentado, existen acciones para la renovación tecnológica de trapiches, construcción de central de mieles, lugares de acopio, aumento de producción, aumento de áreas cultivadas y más productivas, diversificación de productos, marcas, empaques, desarrollos de mercados, formas asociativas, comunitarias pertinentes para los pequeños productores, capacitación, actualización y crédito. Empero, estas acciones no llegan de manera integral a los pequeños productores campesinos, como es el caso de los paneleros de Topaipí, y su cadena productiva está lejos de beneficiarse de todas ellas, para que se integren sosteniblemente al desarrollo de esta agroindustria. De allí la importancia de reconocer que existe una debilidad estructural en la ausencia de una política integral por parte del Estado Colombiano, para el desarrollo sostenible de los micro, pequeños y medianos productores de panela, que son la gran mayoría en esta agroindustria.

Por el contrario, la desarticulación total de la producción artesanal de la panela, la debilidad de la organización comunitaria y gremial de las mipymes paneleras a nivel campesino en cada municipio productor (el ejemplo de Topaipí es dramático), sumados a la problemática ya descrita, ponen en riesgo la existencia de esta economía, puesto que actualmente no son sostenibles las micro y pequeñas empresas productoras de panela a escala campesina. Las consecuencias para las 350 000 personas vinculadas actualmente a esta actividad pueden ser a mediano plazo negativas tanto en lo económico, social y



cultural. En lo tocante a la identidad de la economía del trapiche y la molienda de la panela, estas están en la memoria campesina de las regiones productoras desde hace más de 450 años; quizás

de allí su resistencia a desaparecer, pero, de todos modos, es evidente este riesgo en las actuales condiciones de desarrollo de esta agroindustria.

## Referencias

- Alarcón, L., y Vanegas, C. (2016). *Evaluación y Análisis de las oportunidades del subsector panelero frente al Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea* (tesis de pregrado). Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.
- Castellanos, O., Torres, L., y Flórez D. (2010) Agenda prospectiva de investigación y desarrollo tecnológico para la cadena productiva de la panela y su agroindustria en Colombia. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://www.panelamonitor.org/media/docrepo/document/files/agenda-prospectiva-de-investigacion-y-desarrollo-tecnologico-para-la-cadena-productiva-de-la-panela-y-su-agroindustr.pdf>
- Contexto Ganadero. (2013) CORPOICA presenta nueva variedad de caña panelera. Recuperado de <http://www.contextoganadero.com/agricultura/corpoica-presenta-nueva-variedad-de-cana-panelera>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2016). 3er Censo nacional agropecuario. (t. 2): resultados. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/files/images/foros/foro-de-entrega-de-resultados-y-cierre-3-censo-nacional-agropecuario/CNATomo2-Resultados.pdf>
- Dinero (2014). El negocio de la panela crece y se derrite a la vez. Recuperado de <http://www.dinero.com/empresas/articulo/balance-del-sector-panelero-colombia-2014/202561>
- Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela) (2015). Estas son las 3 dificultades que vive el sector panelero de Colombia. Recuperado de <http://www.contextoganadero.com/agricultura/estas-son-las-3-dificultades-que-vive-el-sector-panelero-de-colombia>
- Gobernación de Cundinamarca (2016) Plan de desarrollo 2016 - 2020. Unidos podemos más. Recuperado de [http://www.cundinamarca.gov.co/wps/documentos/Pdd/2016\\_2020/Plan\\_de\\_Developmento\\_2016\\_2020.pdf](http://www.cundinamarca.gov.co/wps/documentos/Pdd/2016_2020/Plan_de_Developmento_2016_2020.pdf)
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2016). Con Colombia Siembra se logra aumentar consumo per cápita y mejorar el precio de la panela. Recuperado de <https://www.>



minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/colombia-siembra-logra-aumentar-consumo-panela.aspx

Municipio de Topaipí. (2016). Plan de Desarrollo 2016 2019. Por un progreso sin fin. Recuperado de [http://topaipi-cundinamarca.gov.co/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=wAtxlv4dz1aowimzYWixbjcssRTOnHrm\\_oph\\_KDEtRQ](http://topaipi-cundinamarca.gov.co/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=wAtxlv4dz1aowimzYWixbjcssRTOnHrm_oph_KDEtRQ)

Muñoz, A. (2004). *Plan estratégico para la empresa "Panela DeliZia"* (tesis de maestría). Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.

Sánchez, V., Rincón, M., y Lugo, J. (2013). Imaginarios rurales y agropecuarios y políticas agrarias en el departamento del Caquetá, Colombia. *Ingeniería & Amazonía*, 6(1), 37-46

Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, Gobernación de Cundinamarca (2016). *Estadísticas Agropecuarias. Volumen 25*. Departamento de Cundinamarca. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Calle 26 N° 51 – 53. Torre Central Piso 4°. Bogotá. ISSN: 2422-4561

Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). (2014). *Estudio de caracterización del sector agropecuario en Colombia. Tomo II*. Bogotá: Produmédios.

Sistema de Información Panelero (Sipa) (2013). Estadísticas. Recuperado de <http://www.sipa.org.co/2013/index.php/estadisticas>

Sistema de Información Panelero (Sipa) (2012). *Estadísticas*. Recuperado de <http://www.sipa.org.co/2012>

Trapiche Panelero Gualanday (2012). Estudio de mercado de la panela en Colombia y el mundo. Recuperado de [http://www.trapichepanelerogualanday.com/ESTUDIO\\_DEL\\_MERCADO\\_DE\\_LA\\_PANELA\\_EN\\_COLOMBIA\\_Y\\_EN\\_EL\\_MUNDO.pdf](http://www.trapichepanelerogualanday.com/ESTUDIO_DEL_MERCADO_DE_LA_PANELA_EN_COLOMBIA_Y_EN_EL_MUNDO.pdf)

Universidad Nacional de Colombia, Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, SDDE; Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación, SCTI de la Gobernación de Cundinamarca; Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, Corpoica. (2013). *Convenio corredor tecnológico agroindustrial derivado 2 de 2013. "Desarrollar actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación rural en el sector agropecuario y agroindustrial que permita mejorar las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional, incrementar los niveles de productividad y competitividad y fortalecer las economías campesinas y el abastecimiento de alimentos de Bogotá y Cundinamarca a través de mecanismos de transferencia de tecnología"* Bogotá. U.N. Sin editar.



# Pautas para publicar en *Opinión Pública*

## Revista del programa de Administración Pública

*Opinión Pública* es una revista científica que divulga la producción local e internacional en los campos de las ciencias sociales y las ciencias administrativas, con especial énfasis en la administración pública, las políticas públicas, el desarrollo territorial y la gestión organizacional. De acuerdo con la clasificación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), su área científica es *Ciencias Políticas* (identificada con el código 5.F). Su periodicidad es semestral, publicada al final de cada periodo, y presenta artículos de investigación, revisión o reflexión.

### Tipología de artículos (según Colciencias):

- ▶ Artículo de investigación científica y tecnológica: documento que presenta de manera detallada los resultados originales de un proyecto de investigación. La estructura por lo general utilizada contiene cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y discusión.
- ▶ Artículo de reflexión: documento que presenta resultados de investigación, desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.
- ▶ Artículo de revisión: documento que surge de una investigación en la que se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones, publicadas o no, sobre un campo en ciencia o tecnología con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar un cuidadosa revisión bibliográfica.

### Revisión y ajustes

Los artículos que cumplan con las especificaciones y satisfagan los criterios establecidos por el Comité editorial serán preseleccionados. Para lograr que el documento sea finalmente seleccionado y publicado, el autor tendrá que ajustarse al tiempo que los editores de *Opinión Pública* consideren prudente para que haga cambios pertinentes al escrito y luego lo retorne con sus respectivas modificaciones, si así se llegare a necesitar. El envío del texto y de la cesión de derechos implican la aceptación del Reglamento de Publicaciones de la Dirección Nacional de Investigaciones.

## **Pautas de presentación**

Los artículos deben cumplir con los siguientes parámetros:

- a) Extensión entre doce (12) y quince (15) páginas (6000 palabras aproximadamente, esto incluye los pies de página y referencias).
- b) Ser entregado en formato Word, tamaño carta, márgenes de 2,54 cm, espacio y medio de interlineado, letra Times New Román 12 puntos.
- c) Tener el título y un resumen en español o en el idioma escrito y en inglés.
- d) El resumen o abstract, sin superar las 150 palabras, debe describir la esencia del artículo.
- e) Tener entre tres y seis palabras clave en el idioma en que esté escrito y en inglés. Se sugiere que estas coincidan con el Tesauro Unesco.
- f) Los datos académicos del autor y su filiación institucional deben ser anexados en otro archivo Word.
- g) Todos los cuadros, gráficas, diagramas y fotografías serán denominados “figuras”, las cuales deben ser insertadas en marcos o cajas de línea delgada, numeradas en orden ascendente, e identificadas y referenciadas en el texto mediante un pie de foto. Estas deben ser enviadas en formato .jpg o .tiff de alta resolución, es decir, de 300 pixeles por pulgada (ppp).
- h) Todas las figuras representadas por mapas deben estar: (1) enmarcadas en una caja de línea delgada, (2) estar geográficamente referenciadas con flechas que indiquen latitud y longitud o con pequeños insertos de mapas que indiquen la localización de la figura principal, y (3) tener una escala en km.
- i) El autor debe emplear los pies de página estrictamente en los casos en los que desea complementar información del texto principal. Los pies de página no se deben emplear para referenciar bibliografía o para referenciar información breve que puede ser incluida en el texto principal. Se exceptúan aquellos casos en los que el autor desea hacer comentarios adicionales sobre un determinado texto o un conjunto de textos alusivo al tema tratado en el artículo.
- j) Cumplimiento de las normas APA sexta edición.

## **Parámetros para la presentación de reseñas**

Las reseñas deben cumplir con los siguientes parámetros:

- a) Extensión entre tres (3) y cinco (5) páginas.
- b) Ser entregada en formato Word, tamaño carta, márgenes de 2,54 cm, espacio y medio de interlineado, letra Times New Román 12 puntos.
- c) Los datos académicos del autor y su filiación institucional deben ser anexados en otro archivo Word.

# הַיְחִוּן רֵבִיטָה עֶסְפֵּצִיָּלִזָּדָה פְּרוֹגְרָמָה דֵּעַ אֲדִמִינִיסְטְרַצְיֹון פּוֹבְלִיקָה פּוֹבְלִיקָה



# OPINIÓN PÚBLICA

REVISTA ESPECIALIZADA PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*cn*

Corporación Unificada Nacional  
de Educación Superior

VIGILADA MINEDUCACIÓN